Capítulo 5

SISTEMAS EDUCATIVOS Y COHESIÓN SOCIAL: LA RECONSTRUCCIÓN DE «LO COMÚN» EN LOS ESTADOS NACIONALES DEL SIGLO XXI

*Gustavo F. Iaies, Andrés Delich**

Introducción

El presente trabajo tiene como propósito abordar el problema del papel de los sistemas educativos latinoamericanos en la producción de cohesión social. Para ello la primera sección comienza con una revisión de los conceptos de cohesión social y sus relaciones con los conceptos de escuela y política educativa. Dichos conceptos reorganizan discusiones tradicionales del campo de la sociología, la pedagogía y la teoría política. Las transformaciones experimentadas en las últimas décadas por las sociedades nacionales y sus instituciones articuladoras (escuela, Estado, trabajo, familia) han exigido y exigen explorar nuevos conceptos y categorías para pensar la realidad.

Para poder comprender la dimensión de las transformaciones tratamos de caracterizar, en la sección siguiente, el modo en que los sistemas educativos contribuyeron a la formación de las sociedades, como una herramienta de los Estados nacionales. En América Latina, el proceso de construcción de la sociedad civil se centró particularmente en el conjunto Estado –sistema educativo– escuela, de manera que el sentido de esta última quedó fuertemente asociado a aquel momento fundacional. Comprender esta imbricación entre la escuela y la formación de las naciones es fundamental para tener dimensión de los cambios a los que asistimos.

Ahora bien, estos cambios no solo sucedieron en el plano de la estructura de las sociedades o en el campo de la cultura, también, y fundamentalmente,

---

* Trabajo preparado para el proyecto «Nueva agenda para la cohesión social en América Latina», Cieplan-iFHC-Unión Europea-PNUD. La edición final del presente trabajo fue realizada por Juan Ruibal y Martín Legarralde.

fueron cambios que impactaron en las instituciones organizadoras de dichas sociedades. En la tercera sección abordaremos una caracterización de las reformas de los sistemas educativos nacionales llevadas a cabo en la década de 1990, y la emergencia de una agenda de problemas relacionados con la estructura de los sistemas educativos en el cambio de siglo. En dicha sección trataremos de caracterizar el nuevo horizonte de preocupaciones que se abre en el campo de la política educativa por la intersección de las transformaciones sociales, culturales, y los cambios en el sentido de las instituciones, del Estado, del trabajo y de la escuela.

Está claro que estos cambios no fueron tramitados de igual modo en todos los casos nacionales. Frente a unas transformaciones a escala global, cada sistema educativo operó cambios de acuerdo con su historia, su cultura política y su matriz sociopolítica. En la cuarta sección presentamos cuatro casos nacionales que muestran distintos modos de relación entre el Estado, el sistema educativo y la sociedad. En cada caso, además, estas condiciones estructurales de relación afectan el modo en que las instituciones operaron y operan para construir cohesión social. Estos casos son los sistemas educativos de Costa Rica, Colombia, Chile y México.

Finalmente, en la última sección se exhiben las conclusiones sobre el momento presente y las relaciones entre los procesos de cohesión social y la crisis de sentido de los sistemas educativos nacionales y la política educativa. En este apartado abordaremos la pregunta respecto de cómo enfrentar estas transformaciones en un contexto en el que las élites políticas parecen haber abandonado la intención aglutinante de las sociedades y apostar a lograr niveles tolerables de anomia y fragmentación. Así, distintos procesos indican que la cohesión social no forma parte en todos los casos de las prioridades entre los actores políticos relevantes. Por otra parte, en caso de que, más allá de las prioridades sociales, una voluntad política por la cohesión social se exprese en la acción del sistema educativo, es difícil confiar en que la educación pueda por sí sola revertir procesos que afectan a la totalidad social. Del mismo modo, es necesario advertir que las transformaciones operadas sobre los sistemas educativos han impactado en sus propias condiciones internas de cohesión, determinando sistemas que experimentan cambios en su articulación interna y gobernabilidad.

En el fondo, la pregunta que subyace a este análisis es cómo enfrentar la construcción de un nuevo relato con la potencia que tuvo aquel de la construcción nacional inicial. Hoy parece cada vez más evidente que la apelación a la nacionalidad ya no es factor suficiente para la producción de cohesión social. Entonces, cabe la interrogante: ¿qué relato(s) tomará(n) su lugar?

I. Cohesión social, escuela y política educativa

Introducción

En las últimas décadas, el debilitamiento de las instituciones organizadoras de las sociedades modernas (familia, escuela, trabajo, Estado, entre las más importantes) trajo preocupación para grupos intelectuales y actores políticos acerca de los factores y condiciones que inciden para que los individuos vivan en sociedad, vinculándose mediante lazos objetivos y subjetivos de pertenencia, identidad e interdependencia.

Esta preocupación por el *cemento* de las sociedades es diferente de las preguntas e interrogantes que animaron los estudios sociológicos, la teoría política o las políticas sociales a lo largo del siglo XX, pero se relaciona con aquellas. Ya no se trata, como fue propio del caso europeo, de mirar en qué condiciones las sociedades nacionales podían volverse más igualitarias, o qué condiciones debían arbitrarse para garantizar las libertades individuales frente a la conformación de Estados centrales. Ahora se trata de construir respuestas al problema de los modos en que se produce y reproduce el tejido social, tanto en su dimensión objetiva, por relaciones materiales entre los individuos (relaciones de intercambio, relaciones asalariadas, por ejemplo) como en su dimensión subjetiva, por relaciones simbólicas (relaciones pedagógicas, relaciones de subordinación política, por ejemplo). En el caso latinoamericano, además, se trata en particular de dar respuesta nuevamente a la preocupación por la construcción y reconstrucción de las sociedades nacionales.

Estas nuevas preocupaciones han llevado a una relectura de las tradicionales reflexiones de la sociología, la teoría política y la filosofía acerca de los problemas de la igualdad, la libertad y la justicia, así como a las clásicas tensiones teóricas entre el sujeto y la estructura, o concepciones accionalistas versus concepciones mecanicistas de la historia. En parte, esta reorganización de las preocupaciones tiene que ver con volver la mirada sobre los factores de continuidad de una sociedad, tras un largo período en el que el pensamiento social se centró en los factores del cambio y la transformación de la misma.

Claro está que las interrogantes acerca de la cohesión social son tributarias de las nuevas condiciones sociohistóricas de fin del siglo XX y los primeros años del siglo XXI. Distintas experiencias atravesadas por las sociedades nacionales en las últimas décadas se presentan como evidencias indiscutibles de la tendencia a la disgregación de estas sociedades, en la forma en que se presentó hasta el momento. Entre estos fenómenos, algunos de los más significativos han sido el drástico cambio en la división del trabajo y la organización del

mismo,[1] con un impacto directo sobre el lugar de los trabajadores industriales como actores sociales. En el mismo sentido, el modo de producción capitalista experimentó un desplazamiento desde sus bases industriales de producción masiva hacia lo que se ha denominado la «sociedad del conocimiento» (Duncker 1993). Las mercancías con mayor valor agregado son las asociadas a la producción de conocimiento y al uso intensivo de información. Así, es posible hablar de «sociedades postindustriales» (Touraine 1969) para referirse a aquellas sociedades nacionales cuyo modelo de acumulación ya no se basa en la tradicional producción de mercancías industriales, sino en el desarrollo de tecnología y la producción y tráfico de conocimiento (Castells 1998).

De manera convergente con estos fenómenos, se observa la emergencia de los localismos y los regionalismos, o las restricciones en el campo de intervención de los Estados nacionales frente al fenómeno de la globalización, junto con la desafiliación y desafección social de individuos y grupos sumidos en la pobreza estructural, o afectados por situaciones de migración forzada.

Estos fenómenos aquejan a un amplio conjunto de sociedades nacionales, de ahí que se haga necesario indicar que existen particularidades propias de las sociedades latinoamericanas. Mientras en el siglo XIX las sociedades europeas enfrentaban problemáticas que tenían que ver con la tensión entre la igualdad y la libertad, en América Latina el problema era la propia conformación de sociedades nacionales, de regímenes políticos en los que las élites pudieran producir mecanismos de internalización de la pertenencia a una comunidad de valores y propósitos por parte de todos los habitantes de un determinado territorio (Oszlak 1989).

La escuela fue, sin dudas, una de las herramientas más importantes para la construcción de esas sociedades, sobre todo en América Latina, donde como se verá, fueron los Estados nacionales los protagonistas del proceso de formación de la sociedad civil. En la actualidad, el problema de la cohesión social reenvía sus interrogantes al propio sentido de la escuela. Una escuela que se había articulado en torno al relato histórico de la construcción de las sociedades nacionales se ve profundamente afectada frente a las evidencias de que esas sociedades enfrentan procesos de disgregación o fragmentación.

---

[1] Son muchas las referencias que pueden hacerse a estudios sobre los cambios operados en la organización del trabajo, sobre todo del trabajo industrial, a partir de las décadas de 1960 y 1970. La etapa denominada «post-fordista» o «toyotista», que supone un tipo de organización del trabajo que intensifica la producción con un menor consumo de fuerza de trabajo, tiene consecuencias estructurales sin precedentes sobre la propia base material de la conformación del proletariado industrial como sujeto social. Por primera vez en la historia del capitalismo, el desarrollo económico es posible sin una extensión correlativa de las relaciones asalariadas de producción.

En el siguiente apartado de esta primera sección presentamos algunas discusiones sobre el concepto de cohesión social, en el marco de las preocupaciones actuales, como punto de partida para el análisis de las relaciones que presentan las transformaciones operadas recientemente en los sistemas educativos, con las problemáticas asociadas a la cohesión social en América Latina.

1. Sobre el concepto de cohesión social

El concepto de cohesión social, junto con otros de carácter similar, forman parte del bagaje conceptual de la sociología clásica. Sin embargo, la cohesión social volvió a estar en el centro del debate desde finales de la década de 1990, en el marco de la acción de organismos internacionales que detectaban, como contracara de las apuestas por la integración regional, procesos de disolución en los núcleos articuladores de las sociedades nacionales.

En 2004, en el marco de la III Cumbre de la Unión Europea y América Latina /Caribe, la Declaración de Guadalajara estableció un capítulo dedicado a la cohesión social, en el que los países firmantes remarcan la responsabilidad de los gobiernos en el aumento de la cohesión social a través del combate a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, estableciéndola en el centro de las prioridades de la cooperación birregional.

También en marzo de 2004, el Consejo de Europa aprobó un documento denominado «Estrategia revisada para la cohesión social», que definía la cohesión social como la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, al minimizar las disparidades y evitar la polarización (BID 2006). Según este documento, una sociedad cohesionada sería una comunidad de individuos libres que se apoyan mutuamente y persiguen ciertos objetivos comunes a través de medios democráticos.

En estas definiciones, como en otras elaboradas por organismos internacionales y encuentros regionales, están contenidos algunas de las notas centrales y de los problemas conceptuales de la noción de cohesión social.

En primer lugar, cabe señalar que la cohesión social corresponde más a un proceso continuo de las sociedades que a un estado acabado. Así como no hay sociedad que pueda sostenerse frente a un fenómeno de fragmentación plena, divisiones y disgregación, tampoco existe una sociedad estable y plenamente cohesionada. En cambio, la cohesión social es un proceso de rearticulación recurrente de la totalidad social, asimilando la diversidad y condensando en cada etapa una serie de objetivos comunes a la mayoría de los individuos.

Ahora bien, el concepto de cohesión social, tal como se puede observar en el ejemplo citado, parece tener una dimensión descriptiva y una dimensión normativa. Si bien en muchos casos la cohesión social parece entenderse como

una condición de las sociedades que puede ser descrita y medida mediante indicadores objetivos, por lo general las definiciones de cohesión social incluyen una dimensión normativa, estableciendo condiciones y criterios que deben cumplirse para lograr esa comunidad de objetivos.

En este sentido, puede decirse que el concepto de cohesión social no solo alude a una sociedad con baja conflictividad entre sus distintos sectores, sino también a una sociedad con alta legitimidad de las instituciones. Esto, además, determina que estas instituciones deben ser democráticas, puesto que esa legitimidad no puede ser producto de la pura imposición, sino de la convergencia de intereses y preferencias de los individuos.

Por ello, el concepto de cohesión social conecta con muchos de los problemas clásicos de la teoría política moderna, como la tensión entre libertad e igualdad en las sociedades democráticas, o el problema de la definición de la justicia en términos del enfrentamiento entre el individuo y la sociedad.

En las sociedades modernas, la cohesión social estuvo íntimamente ligada a un conjunto de instituciones producidas y productoras de relaciones sociales. Entre ellas, las más extendidas fueron la familia, el trabajo asalariado y la escuela, pero también el régimen político y el conjunto del aparato institucional del Estado (Dubet y Martuccelli 2000).

Tal como veremos en la tercera sección de este capítulo, en las sociedades actuales parecen debilitarse los lugares en los que se construía una comunidad simbólica entre los miembros de la sociedad nacional. El contenido de esa comunidad simbólica parece tan afectado como las formas mediante las cuales era producido. En ese marco, el trabajo de las instituciones parece desplazado crecientemente por una forma predominante de las relaciones sociales que son las que ocurren en el mercado. Sin embargo, a diferencia de aquellas instituciones de la modernidad, el mercado en su forma actual no parece contribuir por sí solo a la producción de cohesión social ni ofrece un contenido convergente a las preferencias individuales.

Si bien una apuesta por el mercado puede conducir a lograr mayor crecimiento económico, las externalidades de este crecimiento no necesariamente contribuyen al incremento de la cohesión social. Históricamente, el mercado participó de un modo de integración de la sociedad, en una relación conflictiva pero necesaria con el Estado y la sociedad civil. La «condición salarial» funcionaba como uno de los mecanismos articuladores de la sociedad, al punto de que diversos estudios señalan la pérdida de centralidad del asalariado como una de las causas de los fenómenos de desafiliación y fragmentación social.[2]

[2] Ver Castel (1997), Rosanvallón (1995) y Gorz (1998).

La crisis del Estado de Bienestar, o el final de los «treinta gloriosos» (OFFE 1990), implicaron una ruptura de las relaciones articuladoras entre Estado y mercado. Las condiciones de acumulación capitalista y las de legitimación del Estado se tornaron crecientemente incompatibles, y frente a los requerimientos del crecimiento económico, las características universalistas del Estado de Bienestar resultaron cada vez más difíciles de sostener.

La experiencia de las últimas décadas en los países emergentes parece indicar que si bien el crecimiento económico puede ser una condición favorable para la disminución de la pobreza y la exclusión, esta no resulta una consecuencia mecánica y necesaria. Por el contrario, en muchos casos, el crecimiento económico de las últimas décadas ha estado acompañado por un incremento de la desigualdad y un debilitamiento de las instituciones democráticas.

Por otra parte, se asiste a una fragmentación y reconfiguración de los actores sociales que tradicionalmente se habían constituido al calor de las relaciones asalariadas o de la organización política del Estado. De este modo, tampoco funcionan como identidad cohesiva los antiguos sujetos colectivos, tales como las clases sociales o los partidos políticos.

Por ello, la pregunta por la cohesión social en el contexto actual no solo implica una actualización de interrogantes clásicas de la sociología, la teoría política o la pedagogía, sino formular nuevos problemas. En todo caso, el nudo del concepto parece asociado a dos temas: por un lado, aceptado el fondo normativo de cualquier definición de la cohesión social, la cuestión reside en cuáles son las condiciones en las que puede describirse dicho proceso. Se trata de detectar si la cohesión social puede lograrse con condiciones mínimas de internalización de la pertenencia a una cierta comunidad de propósitos y valores, o se requieren además otras condiciones como la existencia de mecanismos de justicia distributiva, la producción de una identidad colectiva, la ya mencionada legitimidad institucional, etc.

El segundo tema que articula el concepto de cohesión social es la tensión entre lo común y lo particular. En la medida en que aceptamos que la cohesión social es un concepto aplicable a sociedades democráticas, estas sociedades enfrentan una paradoja: para funcionar (en condiciones de estabilidad y cohesión) necesitan una conciencia de pertenencia y de identidad comunes por parte de los individuos libres que la componen, pero a la vez estimulan normativamente la pluralidad de estos individuos, la multiplicación de la diversidad en los modos de vida. Entonces, la pregunta es ¿cómo hacer para lograr cohesión social sin aplastar la diferencia y la pluralidad de intereses y preferencias?

La complejidad del concepto de cohesión social reside en que no se limita a operar sobre las condiciones de la desigualdad y la exclusión. Si bien estos fenómenos de las sociedades impactan de manera negativa en la cohesión social,

esta pone en juego factores subjetivos y de distribución de oportunidades más allá del grado de desigualdad socioeconómica de una sociedad. Al prestar atención a las elecciones, propósitos y preferencias de los individuos, el concepto de cohesión social involucra una dimensión subjetiva, de producción de sentido, como fundamento de las relaciones sociales.

Por ello, si bien se trata de problemáticas asociadas, los temas de cohesión social e inequidad son diferentes. Una sociedad puede ser inequitativa dentro de ciertos límites, pero contar con un alto grado de cohesión; y a la inversa, una sociedad fuertemente igualitaria no garantiza todas las condiciones de cohesión social. De todos modos, se trata de dos fenómenos que se influyen mutuamente.

2. Cohesión social y escuela

Este conjunto de temas y problemas conceptuales impactan en los modos de pensar las instituciones. Si, como fue dicho, la situación actual exige el planteamiento de nuevos problemas en relación con el «cemento» social (Baumann 2004), el mismo desplazamiento puede plantearse en relación con la escuela.

Distintos trabajos advierten en los últimos años sobre la crisis de sentido que atraviesa la institución escolar. Tal como se verá en la segunda sección, la escuela tuvo un papel central en el arsenal institucional de los Estados latinoamericanos en el momento de construcción de las sociedades nacionales. Ahora bien, siendo ese su sentido fundacional, las escuelas han atravesado el siglo XX con una notable estabilidad en su estructura, forma, propósitos e incluso en sus contenidos.

Sin embargo, la situación actual, analizada como crisis de sentido, como crisis de la escuela, o como una batería de situaciones conflictivas puntuales (debilitamiento de la autoridad pedagógica, violencia dentro de las instituciones educativas, desarticulación de la oferta escolar con el mundo del trabajo, etc.), ya no parece dejar lugar a la forma tradicional por la que las escuelas «fabricaban sociedad», imponiendo sentidos compartidos y produciendo identidades. Entonces, cabe la interrogante: ¿es posible que la escuela, por sí sola, genere cohesión social en estos nuevos contextos?

Por otra parte, el concepto de cohesión social en su dimensión normativa incluye la exigencia de legitimidad de las instituciones. En el actual contexto, entonces, la pregunta por la cohesión social no solo remite al problema de la desigualdad, sino también al de la legitimidad de la escuela, al modo en que la escuela es vista por distintos actores sociales como una instancia legítima de producción de identidad, de transmisión de propósitos comunes, de saberes consensuados como prioritarios, de lazos de pertenencia o solidaridad.

Además, en la medida en que la cohesión social también implica un mecanismo de legitimación, no puede tratarse de pura homogeneización, sino que representa alguna forma de equilibrio inestable entre homogeneidad y pluralidad. La escuela, como una de las tradicionales instituciones productoras de cohesión social se encuentra tensionada entre la homogeneidad y la heterogeneidad. La pregunta es entonces la siguiente: ¿está preparado el dispositivo escolar para afrontar esta tensión?

3. Cohesión social y política educativa

Como se verá más adelante, en las últimas décadas se han operado cambios y adoptado diversas medidas para transformar distintos elementos de la oferta educativa. Las políticas de reforma no han tenido entre sus propósitos atender la cohesión social, pero además, es posible que las mayores restricciones en este sentido no sean producto de esas políticas, su sentido o sus orientaciones, sino de la propia estructura de los sistemas educativos.

Las reformas educativas de la década de 1990 no pusieron en juego las matrices estructurales de los sistemas educativos (la red de relaciones entre los actores, las reglas explícitas e implícitas que condicionan esas relaciones, los recursos y atribuciones de que disponen los actores).[3] En ese marco, los sistemas educativos siguieron operando estructuralmente en función de la estructura tradicional de relaciones entre los actores sociales con la que habían sido concebidos.

De esta manera, la producción de cohesión social mediante sistemas educativos que estructuralmente estaban preparados para otros contextos (el de las sociedades nacionales de la modernidad) no parecía garantizada en los nuevos contextos sociales y culturales.

En los últimos años asistimos a una nueva agenda de cambios en los que la política educativa se introduce en temas de las reformas estructurales de los sistemas. Sin embargo, no resulta evidente que estas reformas estén atendiendo al problema de la cohesión social. En este sentido, cabe la interrogante: ¿en qué medida, las élites, los actores sociales con capacidad para tomar decisiones en general, y en la política educativa en particular, están teniendo como preocupación la cohesión social?

---

[3] En la década de 1990 se produjeron reformas educativas en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, algunos países como Chile o Nicaragua iniciaron sus procesos de reforma en la década anterior.

II. La escuela y la formación de naciones

Introducción

Las sociedades nacionales en América Latina fueron en buena medida, producto de la acción de los Estados. Dichos Estados nacionales generaron los lazos indispensables para poner en marcha mercados nacionales y para garantizar –como entidades soberanas– la conexión a un mercado mundial en plena expansión, demandante de productos americanos cuya explotación requería la creación de recursos humanos, que se esperaba obtener a través de un orden político y social legitimado por la nación.

Por lo tanto, los problemas que visualizaban los gobiernos en esta etapa –que los países de la región iniciaron en diferentes momentos (unos, a fines del siglo XIX y otros, al avanzar el siglo XX)– no apuntaban a una «falta de cohesión» propia de una sociedad moderna y tensionada por la diversidad de intereses y los conflictos internos.[4] Dichos problemas se planteaban en un horizonte social muy precario, en el que los gobernantes procuraban utilizar recursos y vías adecuadas para crear un orden social moderno y compatible con la vigorosa expansión del mercado mundial del siglo XIX, un orden con capacidad para

---

[4] El documento de trabajo de Cieplan, «Cómo hacer de la cohesión social un concepto operacionalizable para Latinoamérica?», propone aplicar a las sociedades latinoamericanas de la actualidad la siguiente definición: «Cohesión social es la capacidad dinámica de una sociedad para generar una estructura legítima de distribución de sus recursos materiales y simbólicos, tanto a nivel socioeconómico (bienestar), sociopolítico (derechos) y sociocultural (reconocimiento) a través de la interacción y los mecanismos de asignación propios del Estado democrático, el mercado, la sociedad civil y la comunidad.» (Cieplan 2006a:12). Esta expectativa respecto de la capacidad de la cohesión social difiere de lo que podría considerarse como tal hace un siglo, en cualquiera de los países de la región. Justamente, el concepto propuesto se aplica a una sociedad que es el «punto de llegada» del largo proceso de formación de sociedades nacionales, a partir de la generalización de los derechos civiles, políticos y sociales, de las relaciones de mercado y de la existencia de un arco de símbolos y creencias compartidas en el que se sustentó la relación de aquellas sociedades con sus Estados (es decir, la legitimidad de estos últimos). Esta realidad no existía en 1900: en aquella época, en que estaba casi todo por hacerse, se organizó el sistema educativo con muchos de cuyos componentes pretendemos que hoy resulten eficaces, que contribuyan a la cohesión social del mismo modo que se considera que lo hicieron originariamente. Es claro que una definición operativa de cohesión social –y ni siquiera una de «sociedad nacional»– puede aplicarse a situaciones históricas tan distantes, considerándolas como una misma realidad; se pretendería así extraer, gracias a un simple anacronismo, elementos del análisis de políticas públicas capaces de impactar en los procesos de una actualidad en curso. Por eso nos detenemos en este período fundacional de los sistemas educativos para comprender el contexto de producción de una política que, en buena medida, promovió lazos cohesivos mientras iba «creando» sociedades nacionales.

integrar («civilizar», solían decir los dirigentes de la época) contingentes humanos de muy diversos orígenes, disposiciones culturales y socioeconómicas.

La formación de los Estados nacionales latinoamericanos implicaba que una realidad social «difusa», conformada por diversas vertientes demográficas, étnicas y culturales, comenzaba a ser *integrada* en un nuevo marco institucional. Por un lado, la fuerza de la idea de nación para proveer legitimidad al nuevo orden se originaba en el proyecto político de unas élites que se habían constituido como tales, casi al mismo tiempo que el Estado, a la salida de las guerras civiles del siglo XIX: aparecía así un inédito consenso entre los dirigentes victoriosos, que se adelantaron en identificarse con la nación, alrededor de los objetivos y los medios para administrar un flamante poder central.

Pero también, por otro lado, la función legitimadora de la idea de nación provenía de su ubicación por encima de las facciones: desde un nivel superior hacia el de una violenta y cambiante vida social, la idea de nación podía dar mayor fuerza a las promesas de unión y progreso del nuevo poder estatal centralizado. La comunicación de estas ideas fue dirigida a todos los que estuvieran dispuestos a sumarse a dicho proyecto, que convocaba a los habitantes de los nuevos países a emprender el camino del progreso a través de la participación en el comercio, la producción y el trabajo, en los partidos involucrados en la política nacional y, no menos importante, *a través de la educación de sus hijos*, *que así podrían ser reconocidos como artífices y beneficiarios del fortalecimiento de la nación*.

A partir de esta conformación de Estados y sociedades nacionales, desarrollada con más o menos continuidad y diferente grado de consolidación en cada uno de los países a lo largo del siglo XX, emergieron ciertos lazos (de raíz económica, cultural, comunitaria, o político-partidaria) entre grupos e individuos, en los que se plasmaban diversas formas o «razones» para empezar a ser parte de una misma sociedad o para continuar integrándola. Por esto, puede sostenerse que, al cabo de dicho siglo, cada una de nuestras sociedades alcanzó mayor o menor grado de cohesión en la medida de la mayor o menor eficacia del proyecto modernizador[5] del Estado nacional.

La legitimidad de dicho proyecto modernizador fue planteada –por una élite integrada por algunos intelectuales y dirigentes latinoamericanos del siglo XIX– como triunfo de la «civilización» sobre la «barbarie». Se trataba de un proyecto que se centraba en remover los obstáculos del progreso, desplazar

[5] Volvemos a subrayar que las definiciones de cohesión, que en buena medida reflejan aquello que Durkheim identificaba como «solidaridad orgánica», suponen la existencia de relaciones características de la sociedad moderna e industrial, dentro de un orden basado en la sistemática división del trabajo, algo muy diferente de las bases del orden realmente existente en la América Latina del 1900.

«lo viejo» y, en su lugar, «imprimir lo nuevo». La construcción de lazos nacionales, fundamentalmente a través de la irradiación de contenidos simbólicos promovidos desde instituciones estatales como la escuela, el servicio militar y, ulteriormente, los partidos políticos de masas, llevaba a derribar –a veces, sin miramientos– todo obstáculo interpuesto por las realidades particulares, matices locales o resistencias sociales que no parecían compatibles con el nuevo arco de solidaridades sostenido por la sólida hegemonía de las élites que ocuparon la cúspide del poder político.

1. Los sistemas educativos como herramientas de construcción de sociedades nacionales

Este escenario marcó el sentido de la creación y el uso de la principal herramienta utilizada para consolidar los Estados nacionales en esta etapa: la organización de un sistema educativo nacional, cuyo objetivo fundamental fue el de homogeneizar y construir relaciones entre poblaciones de características y orígenes muy diversos. Respondiendo a este imperativo, la escolarización de la sociedad era la vía fundamental para su nacionalización y se realizó a través de una matriz centralista, homogénea y de ejercicio vertical de la autoridad (desde el ministerio hacia el aula). Estos rasgos del sistema resultaban inseparables del papel político que se le asignó a la educación para la formación de un Estado que requería incorporar vastos y variados sectores étnicos y sociales, a veces incomunicados o aislados, a un proceso acelerado de modernización económica.

El sentido político en la base de la organización del sistema

Para entender la lógica que presidió la constitución de los sistemas educativos en América Latina, es necesario partir de los objetivos que los mismos se proponían, más aún cuando algunos ecos de esta lógica se escuchan todavía hoy en debates de política educativa. En este punto, nos apoyamos en el análisis institucionalista (Hall y Taylor 1996) para destacar que podríamos entender los resultados obtenidos por aquellos sistemas y las prácticas e interacción de los actores, a partir del análisis de las reglas formales e informales que configuraban la estructura de los sistemas.

Se trata de comprender que la estructura de la organización de un sistema es, en sí misma, una definición política, una afirmación de sentido, un modo de organizar las normas, relaciones y acciones de los actores en función de los objetivos. En el caso de la etapa fundacional que estamos analizando, se plantearon *y operacionalizaron* los siguientes:

- *Construcción de la nación*. Se procuraba transmitir a los alumnos un fuerte sentimiento de pertenencia a la nación, por encima de los particularismos que interpelaban la identidad de individuos o grupos. La escuela pública debía asumir la monumental tarea de socializar los valores de la nación y, por esa vía, construir una particular imagen de esta, consistente con los valores e intereses de las élites.
- *Escolarización masiva*. Ese modelo de transmisión requería de la escolarización masiva de niños y jóvenes para ser socializados en la «escuela de la nación». No se trataba de un proyecto de educación de élites, en su esencia, pues el objetivo a cumplir era el de socializar a las mayorías para instalar la idea de nación sobre la que se asentaba la legitimidad del Estado y sus representantes.[6]
- *Socialización de los valores de la vida urbana*. Los procesos de modernización de algunas de las naciones latinoamericanas derivaban de una fuerte urbanización de dichas sociedades. Ese proceso requería que la escuela lograra que los alumnos asumieran hábitos vinculados a cierto orden institucional, a un uso del tiempo y a modalidades de la organización características de la vida urbana. La escuela asumió la transmisión de esos hábitos y valores necesarios para que la nacionalización implicara la entrada en una modernidad en la que las experiencias en el mercado laboral fueran transformando una sociedad eminentemente rural y apegada a tradiciones comunitarias en otra crecientemente integrada por trabajadores de la ciudad más propensos a actuar y formular sus identidades en el plano nacional.
- *Transmisión de saberes mínimos para la integración social y laboral*. La moderna vida urbana requería de nuevos saberes que permitieran integrarse a su cotidianeidad, y el mercado laboral demandaba nuevos modos de organizarse y desarrollar tareas. En ese marco, las sociedades iban politizándose y requerían la asimilación de competencias para la vida ciudadana. En tal sentido, los diseños curriculares y planes de estudio combinaron muchas de las cuestiones valóricas que hemos mencionado, con saberes mínimos que la escuela debía transmitir para dar respuesta a demandas del mercado y de la incipiente vida ciudadana que hemos mencionado. La lengua escrita, el cálculo y los saberes vinculados a la historia y la geografía nacionales,

---

[6] «La nación, frecuentemente construida como una comunidad indiferenciada que iguala a todos en su condición de miembros de esta, suele ser el principal referente del discurso estatal. El Estado celoso apunta a ser un foco amplia y firmemente compartido de identidad colectiva. Quiere nuestra lealtad como miembros de la nación, por encima de las identidades y lealtades que derivan de diversos clivajes sociales. En el límite, el discurso del estado demanda que estemos dispuestos a morir en la guerra; en las relaciones diarias, demanda nuestra obediencia a su sistema legal y a las decisiones que sus funcionarios toman.» O' Donnell (2004b:167).

fueron los principales componentes de esos diseños. Sobre todo, dichos saberes eran los únicos admitidos y se impartían por encima de todo contexto cultural; es por esto que garantizaban, efectivamente, que en todas las escuelas y todas las aulas del país, todos los niños hicieran lo mismo.

Este conjunto de objetivos nos permite apreciar el carácter de la escuela como herramienta estratégica en el desarrollo de las naciones, en la medida en que sus acciones apuntaban a los objetivos más generales a través de los que se articulaban distintos niveles y procesos de construcción de la sociedad: la formación de un mercado nacional, la organización de un sistema político y la promoción del crecimiento económico y social, entre otros.

Estructuras organizativas y objetivos

Para cumplir semejante misión, fue necesario que los sistemas educativos se dieran una estructura de organización y una estrategia pedagógica. No se trataba simplemente de crear escuelas, sino que esa tarea debía ser realizada en el marco de un orden, de ciertas regulaciones y modos de organización. Dicho orden era el que permitiría a las autoridades políticas mantener la gobernabilidad sobre las prácticas desarrolladas al interior del sistema educativo, en dirección a los objetivos propuestos. Se llevó a cabo, bajo esta concepción, la construcción de sistemas, es decir, organizaciones articuladas bajo determinadas pautas, que no fueron meros «agrupamientos de escuelas».

En el marco de la traducción de dichos objetivos, los sistemas adoptaron las siguientes características:

- *Modelo universal y homogéneo de política educativa*. La universalidad del proyecto estatal era su valor principal, por encima de todo particularismo. Así, el «todos somos lo mismo» fue contenido y forma en la actividad en las escuelas. Se trataba de un sistema que reafirmaba lo común, la pertenencia de «todos» a algo que los unía, y la homogeneidad en las normas y las prácticas se convirtió en modo dominante de transmitir ese valor. En este modelo universal y homogeneizante no había lugar para políticas focalizadas o diferenciadas, pues en toda acción del sistema se debía garantizar, prioritariamente, la reafirmación de lo común.
- *Conducción centralizada*. El esquema ideal y más eficiente para este modelo de homogeneización fue el de una conducción altamente centralizada. El modelo se aplicaba a partir de «una» cabeza que tomaba decisiones *únicas y universales*, y una estructura que las implementaba. Así se organizaron los ministerios y sus dispositivos de gestión, para definir las

políticas, las normas y «bajarlas» para que fueran implementadas por estructuras compuestas fundamentalmente por supervisores y funcionarios intermedios.

- *Estructura vertical*. La organización adoptada fue de gran verticalidad: las decisiones se tomaban en la cúpula y no había espacios de resignificación o de construcción de consensos ni márgenes de opción. Las normas debían ser claras y precisas, y los controles «férreos». La meta, en términos de eficiencia, era el logro de la homogeneidad alrededor de las prescripciones impartidas, reducir los márgenes de decisión autónoma y que los actores se limitaran al cumplimiento de dichas normas universales del modo más preciso posible. En tal sentido, se trataba de sistemas simples en su estructura, claramente divididos en planificadores e implementadores, de acuerdo con la posición que cada actor tuviera en la organización.
- *Planeamiento centralizado, universal y único*. La multiplicación de instancias de planeamiento a nivel regional, o institucional, no existía, pues en esta estructura solo se admitían los planes generales elaborados en la cúpula y luego, la planificación de cada maestro, en el aula. La tarea debía hacerse en cada aula y allí, cada maestro debía ser un buen «implementador» de normas y proyectos. El currículo era nacional y único, muy prescriptivo, de modo que pudiera ser «supervisado» en su cumplimiento. La idea de «todos aprendemos lo mismo, nos comportamos de acuerdo a la misma norma y somos supervisados del mismo modo» aparecía como un activo del sistema, en términos de la construcción del «nosotros» en el que se reflejaba fielmente la nación.[7]
- *Alto grado de regulación*. Las normas eran la principal herramienta de política. Las mismas eran detalladas, específicas y fácilmente auditables, de modo de facilitar los procesos de control. La debilidad estructural no permitía «descansar» en la calidad de los recursos humanos, que en la mayor parte de los casos carecían de formación específica. La tarea principal de los supervisores era la de controlar el cumplimiento de la norma y se contemplaban mecanismos de sanción en los casos en que eso no ocurriera. Las normas «bajaban» a efectos de su implementación, y su cumplimiento era la garantía de eficiencia del sistema.
- *Currículo único*. Un sistema que apostaba a estos niveles de homogeneidad hizo que el currículo único fuese una herramienta central de la política. La

---

[7] «La nación es un arco de solidaridades, una construcción política e ideacional que postula la existencia de un 'nosotros' que entraña un reclamo de lealtad por encima y más allá de otras identidades e intereses y que, si ya no la tiene, frecuentemente busca asentarse o definirse en un territorio delimitado por el estado.» O' Donnell (2004a:165).

idea era que el currículo único y las apoyaturas pedagógicas para su aplicación constituían la clave en la estrategia para direccionar y homogeneizar el sistema.

- *Libro de texto y materiales educativos como ordenadores.* La utilización de recursos didácticos únicos constituyó un dispositivo pedagógico capaz de aportarle orden a los procesos áulicos, en dirección a la implementación del currículo. La idea de alumnos que trabajan con el mismo libro, en los mismos ejercicios o siguiendo una tarea común en el pizarrón, fue un modelo didáctico de gran difusión. En algunos países estos recursos eran provistos por el propio Estado, en otros los adquirían los padres, pero en todos los casos constituían el camino para que los contenidos prescritos llegaran directamente al aula, disminuyendo al mínimo la iniciativa de los maestros en el desarrollo curricular. En este sentido, el modelo tomaba los principios de la «pedagogía tradicional» emergente de la Revolución Francesa, que planteaba la igualdad de oportunidades en términos de las tareas comunes que un mismo maestro imparte al conjunto de los alumnos.
- *Directrices didácticas puntuales*. Los ministerios generaban directrices didácticas puntuales. Se trataba de que los maestros «aplicaran» esas directrices del modo más fiel a como habían sido emitidas. Los «libros del docente» en México, los artículos didácticos del «Monitor de la educación común» en la Argentina, fueron ejemplos de lo explícitas que eran esas directivas y las formas bajo las cuales eran presentadas.
- También podemos pensar en que la puntualidad de las directrices didácticas se debía a la evaluación de la escasez de recursos humanos capacitados, puesto que, como resulta obvio, era muy difícil capacitar al mismo ritmo que requería un sistema con altísimo grado de crecimiento. La falta de maestros obligaba a incorporar idóneos o maestros de muy bajo nivel de formación. Mientras los sistemas desarrollaban dispositivos de formación, requerían de perfiles que asumieran las tareas del aula, y la debilidad de algunos de esos perfiles podría explicar la decisión de entregarles «guiones» pautados de lo que debía ocurrir en las aulas.[8]
- *Profusión de rituales y celebraciones*. La escolarización de la sociedad no tenía como objetivo excluyente la generalización de conocimientos básicos;

[8] El método mutuo o lancasteriano, que tuvo su momento de auge en distintas regiones de América Latina y el Caribe en las décadas de 1820 y 1830, constituye un antecedente paradigmático de esta característica. De acuerdo con este método, la situación de aprendizaje se encontraba pautada para todos los actores: el maestro, los monitores y los alumnos, y se esperaba que todos reaccionaran a sistemas de señales que regulaban el tiempo y el ritmo de la clase al unísono. Esa matriz luego fue observable en la fundación y desarrollo de los sistemas educativos nacionales.

por el contrario, su impulso más poderoso provenía de la necesidad del Estado de encontrar un arco de sentimientos y símbolos compartidos para una ciudadanía que estaba construyéndose desde las aulas. Por lo tanto, la formación de un «espíritu nacional» fue objeto de la mayor atención en la organización del tiempo y de los espacios educativos en la escuela.

El uso del tiempo se organizó a través de calendarios estructurados alrededor de fiestas patrias, mientras insistentemente se apelaba a la asunción de una memoria colectiva por parte de los alumnos en los días de recordación. La emoción frente a la presencia de los símbolos patrios fue cuidadosamente cultivada a través de distinciones que situaban en lugares destacados a los abanderados y a los cuadros de honor. De este modo, *la enseñanza recibió una fuerte carga afectiva y valórica*: la relevancia de esta «misión nacionalizadora» –acompañando al proceso de alfabetización de las sociedades latinoamericanas– fue un elemento decisivo para *el fortalecimiento de la institución escolar* a lo largo del siglo XX.

2. En síntesis

Hemos intentado mostrar que fue la solidez estructural de los sistemas educativos nacionales la que permitió el éxito logrado en homogeneizar/escolarizar las sociedades latinoamericanas y, a través de ello, ofrecer el grado de cohesión social requerido por unos países que se transformaron radicalmente a lo largo del siglo XX. Se ha advertido que la cohesión social en nuestras sociedades se ha basado, sobre todo, en un alto grado de tolerancia a la desigualdad (Cieplan 2006a);[9] a esta visión, que buscaría las bases de la cohesión en el plano de la tradición y de lo comunitario, cabe incorporarle aquellos elementos que nos invitan a comprender la índole de un proceso de construcción de los Estados, en el que se difundieron los valores, las expectativas y los sueños que llegaron a ser masivamente compartidos, en una época en que estaban siendo conmovidas las bases tradicionales del orden (Cieplan 2006a).[10]

---

9 «La menor conflictividad histórica de América Latina se podría explicar porque la población presenta una tradición de mayores niveles de tolerancia a la desigualdad y la injusticia ...» Cieplan (2006a:16).

10 En el mismo documento de Cieplan recién citado (2006a), puede recogerse la idea del papel decisivo del Estado nacional y de su sistema educativo en la conformación del lazo social en nuestros países. «Mediante la educación, las sociedades reproducen y configuran lo que pudiéramos llamar su conciencia moral, un puñado de valores y de principios que configuran su identidad. En suma, mediante la educación las sociedades reproducen una cierta idea de lo que fuimos y de aquello a lo que aspiramos.» (Cieplan 2006a:29).

En síntesis, sostenemos que los resultados logrados por sistemas educativos en su desarrollo original, se fundamentó en la cimentación de una nueva sociedad, provino del hecho de que aquellos sistemas estaban plenamente avalados por una cultura política que priorizaba la cohesión de la sociedad nacional, por modelos de gestión de política pública orientados a lograr la homogeneidad y por el grado de legitimidad con que se desarrolló el proceso general de construcción de la dirigencia que ejercía el poder central a nivel nacional, cuya fuerza se transmitía «desde arriba» y llegaba «hasta abajo», invistiendo la autoridad de los maestros y garantizando la eficacia de su acción en las aulas.

III. De la reforma de la década de 1990 a la introducción de una agenda estructural

1. Las reformas de la década de 1990 y su visión del Estado

A fines del siglo XX, después de un fuerte avance en el cumplimiento de los objetivos iniciales de los sistemas educativos, se produjo una profunda transformación en la relación del Estado nacional con el nuevo orden mundial en que debía insertarse. En ese marco comenzaron a generarse tensiones y aparecieron nuevas ideas y objetivos para organizar la acción escolar. Las relaciones a escala regional y mundial comenzaron a limitar la antigua noción de soberanía nacional, nuevas formas de organización de las relaciones económicas, acuerdos internacionales de integración, de comercio o referentes a mecanismos jurídicos supranacionales.[11]

De este modo, empezaron a introducirse en las relaciones entre Estados y sociedades nacionales nuevas fuerzas que interpelaban la capacidad del poder estatal para dar dirección, establecer prioridades y definir las agendas de

Esta función de la educación se acentuó especialmente en el período de formación de los Estados nacionales. Durante el siglo XIX, las élites intentaron, mediante la escuela, generalizar códigos comunicativos, valores y una memoria común que hiciera posible una comunidad política relativamente homogénea (la nación).»

[11] Los organismos surgidos de la institucionalización de las relaciones internacionales cuentan con antecedentes que abarcan casi todo el siglo XX. Sin embargo, estas iniciativas se han intensificado en las últimas tres décadas del siglo XX con la conformación de grandes bloques comerciales, cuyas normas fueron adoptadas al interior de los países miembros. Del mismo modo, se registra una creciente influencia de las cortes internacionales no solo en casos de arbitraje. Organizaciones como la Unión Europea, el Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones, o tratados como el ALCA, están indicando mecanismos según los cuales, sobre la base de los procesos de internacionalización intensiva de los flujos comerciales, se produce también un conjunto de marcos jurídicos supranacionales cada vez más abarcadores.

política. Esto puede apreciarse en la creciente importancia asignada a los pronunciamientos de organismos internacionales o regionales; como ocurrió, por ejemplo, con el documento CEPAL-UNESCO, «Educación y conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad», en el que se postulaba una serie de demandas que las sociedades de fines de siglo estarían planteando a la educación: «La estrategia propuesta coloca a la educación y el conocimiento en el eje de la transformación productiva con equidad, como ámbitos necesarios para impulsar el desarrollo de la región y como objetivos alcanzables mediante la aplicación de un conjunto coherente de políticas» (CEPAL-UNESCO 1992:20).

La repercusión de este tipo de documentos elaborados por expertos y funcionarios de la región, permite señalar la peculiaridad de un momento del desarrollo de las políticas sociales en el que los organismos internacionales tuvieron protagonismo y una sensible influencia en la construcción de las agendas (Gajardo 1999). Así, es posible encontrar, en toda la región, numerosas referencias a la globalización, la sociedad del conocimiento, las nuevas redes de comunicación y producción de saberes, que aparecen en la enunciación de los programas de política educativa.[12]

Y aún prescindiendo de la influencia de las mencionadas agencias, al analizar la fundamentación de los programas de reforma de esta etapa, se advierte que, en la mayoría de los casos, las razones explicitadas exceden la propia problemática del área educativa. Así, las reformas educativas, como las de las políticas de salud o de asistencia social, confluyen en la enunciación, entre otras, de las ideas de descentralización, reforma del Estado, eficiencia, rendición de cuentas, etc.

Por otra parte, sería injusto cargar las tintas sobre los organismos internacionales. Lo cierto es que fuera del campo de la gestión educativa, académicos e intelectuales también habían arribado a la conclusión de que los modos tradicionales por los cuales los sistemas educativos latinoamericanos buscaban dar cumplimiento a sus propósitos (en particular, la producción de ciertos niveles de equidad y calidad educativa), ya no eran eficaces. Sin duda, los argumentos y

[12] Tal como sostiene Jason Beech, las reformas educativas llevadas a cabo en la década de 1990 indican una tendencia a una mayor internacionalización de las políticas educativas en América Latina. El argumento más fuerte sobre el que se apoya esta agenda común adoptada por la mayoría de los países de la región es que las fuertes transformaciones operadas en el contexto global exigen una adaptación de los sistemas educativos nacionales. Por su parte, agencias internacionales de diversa naturaleza como UNESCO, el Banco Mundial o la OCDE, incluyen como una de sus misiones fundamentales la difusión de conocimiento de punta sobre las políticas educativas y han logrado un papel determinante en la formación de dichas agendas. (Beech 2007).

análisis diferían de aquellos que se producían al interior de las administraciones educativas, pero el diagnóstico de la crisis de unos sistemas educativos centralizados, burocratizados, que enfrentaban fuertes transformaciones producidas en la sociedad y en la cultura, fue un tópico recurrente de la producción académica de finales de la década de 1980.

El énfasis en la eficiencia generó una visión negativa del papel del aparato estatal, como residuo de una etapa perimida, como carga costosa e inmanejable a la hora de implementar políticas de cambio de los problemas específicos de la vida social o económica. En ese marco ideológico, los discursos más difundidos en la gestión pública invocaban la necesidad de «reingenierías» en todas las áreas, que casi siempre implicaban el desconocimiento del papel del Estado como herramienta para proyectar y garantizar la unidad de una sociedad nacional, y solo encontraban arcaísmo, irracionalidad e inoperancia en estructuras organizativas que había que «barrer» o reducir a la mínima expresión (O´Donnell 2004). Frente a estos diagnósticos, el sentido de las agencias estatales destinadas a la construcción de cohesión social aparecía desdibujado o directamente no apreciado.

Estas visiones predominantes acerca de la ineficiencia del Estado generaron nuevos problemas, al impulsar, por ejemplo, procesos de descentralización –en cuyo origen había motivos atendibles (excesiva burocratización, irracionalidad del gasto, crecientes dificultades de implementación, falta de representatividad y de participación, etc.) –, sin contar con un contrato federal que permitiera que las provincias o estados se apropiaran eficazmente de la operación del sistema. En tal sentido, las nuevas iniciativas, críticas del papel del Estado, no lograron su cometido y el aparato público se debilitó a partir de los sucesivos ensayos reformistas.[13]

De este modo, si bien las políticas públicas de los noventa venían a transformar la idea de un Estado central que monopolizaba el poder y a solucionar su ineficiencia, avanzaron muy poco en la idea de construir una estructura que diera cuenta de los nuevos objetivos para reemplazar a la que existía, que consideraban arcaica, pero estaba sólidamente arraigada en los actores del sistema educativo. Por eso, quizás, el resultado más palpable fue el de un debilitamiento y segmentación de la «solidez sistémica» del Estado educador.

---

[13] Para una caracterización y modelización de los procesos de descentralización educativa en América Latina puede verse: Di Gropello (1999). En la actualidad, algunos de los casos reseñados han experimentado modificaciones en sus modelos de descentralización, pero en general resulta útil la categorización y la modelización teórica para comprender cómo se puso en juego el papel del Estado en estas reformas.

Las vicisitudes enunciadas en el área educativa reflejan con bastante claridad el problema más amplio que generó, en términos de cohesión social, esta visión de la política. Se ha señalado que:

> ... los programas de salud, educación, vivienda, desarrollo indígena, etc, han sido concebidos únicamente en una dimensión: en cómo ellos reparan ciertos déficits materiales o asistenciales de grupos desfavorecidos o vulnerables. Una cierta lógica tecnocrática ha tendido a dejar de lado que ellos son también un 'cemento social'; que ellos son 'pegajosos', en tanto cohesionan a los miembros de una comunidad con aquellas visiones y símbolos que la sostienen. (Cieplan 2006a:3)

El problema a destacar aquí es el de la visión que los mandatarios, funcionarios y expertos tuvieron en aquel momento acerca del Estado nacional del siglo XX, al que consideraron un *obstáculo* para lograr la transformación social, económica y cultural que debía dar respuesta a los desafíos del proceso de globalización en curso. *En cierto modo, los impulsores de las reformas operaron sobre el supuesto de la ineficiencia o la debilidad del Estado, mucho más que sobre sus propias capacidades, fundamentalmente, la de construcción simbólica.*

En el nuevo contexto, la preocupación por la eficiencia sustituyó a la «antigua» atención prestada por los gobernantes a su capacidad para ejercer el poder del Estado, a la construcción de una cierta identidad social, a su preferencia por los mecanismos homogéneos y verticales de relación con la sociedad tendientes a unificar, a vencer resistencias o a incorporar masivamente a toda la población a un marco normativo y cultural común.

Tal como se vio en el punto anterior, el «viejo» sistema educativo estaba dotado de una arquitectura plenamente funcional y articulada con el objetivo de consolidar una sociedad nacional a través de su masiva escolarización, a partir de una cúpula que concentraba la toma de decisiones y un conjunto de dispositivos destinados a transmitir puntualmente estas directivas. Este mismo aparato –otrora decisivo y de alta eficiencia para impulsar un gran cambio social y eficaz, respecto de las necesidades políticas y económicas del Estado en cierto momento histórico– empezó a verse como obstáculo a fines del siglo XX para dar respuesta a las nuevas aspiraciones, demandas y necesidades sociales respecto de la educación. Fundamentalmente, un sistema diseñado para la búsqueda de la homogeneidad que había constituido uno de los principios organizadores, ahora debía ser sustituido por otros dispositivos apropiados para atender demandas diversificadas, estrategias de calidad pertinentes a cada uno de los contextos, tensiones entre identidades culturales, regionales y aun personales. Aquello que había sido prioritario dejaba de serlo y era preciso plantear una organización administrativa para las nuevas prioridades.

Las políticas no trabajaron sobre reingenierías estructurales, sino mucho más sobre superposiciones. Sobre las nuevas estructuras se generaron programas que se superponían, en muchos casos, con las tareas de las estructuras tradicionales. Así, por ejemplo, los programas de apoyo a la gestión convivían desarticulados con los dispositivos tradicionales de supervisión de escuelas, se desarrollaron procesos de descentralización en el ámbito administrativo, manteniendo centralizados dispositivos pedagógicos (en lo curricular, la formación y la capacitación docente, la selección de materiales educativos, etc.) o las relaciones con los gremios docentes.

La política se centró en programas, unidades creadas fuera de los condicionamientos administrativos de las regulaciones ordinarias, con equipos profesionales fuera de las jerarquías de la carrera administrativa, presupuesto y regulaciones ad hoc. Así, las reformas contaban con un repertorio de programas vinculados a la descentralización, los cambios curriculares, la gestión escolar, la capacitación docente, etc.

La descentralización y el supuesto traspaso de poder a la escuela

En el clima político de la década de 1990, en que se cuestionaba o se restaba valor al aparato estatal en aras de la eficiencia y la rapidez en la implementación de las reformas educativas, las estrategias de descentralización fueron visualizadas como herramientas decisivas para acercar la toma de decisiones al epicentro del hecho educativo: la escuela. Se necesitaba tomar decisiones contextualizadas respecto de los ámbitos de ejecución y con la flexibilidad suficiente para ajustarse a diferentes realidades. Y esa demanda de contextualización resultaba imposible de satisfacer con regulaciones únicas para todo el sistema.

En términos generales, la descentralización respondía a este modo de pensar la índole de las decisiones en un sistema acorde con los nuevos valores y prioridades, más eficiente, dinámico y flexible. Pero lo cierto es que en los hechos, estuvo más relacionada con consideraciones de tipo fiscal, atentas a los costos de toda mediación estatal en la vida social.[14]

De este modo, la descentralización de los noventa fue, en muchos casos, producto de un proyecto sistémico que se limitó al traslado de cuestiones financieras

[14] Distintos trabajos indican que entre los motivos recurrentes de las políticas de descentralización se encontraron las redistribuciones de las cargas presupuestarias y la reducción del aparato administrativo de nivel central (Di Gropello 1999; Ornellas 2003), tal como parece haber sido el caso de la transferencia de servicios educativos a las provincias en Argentina, los intentos descentralizadores que antecedieron a la firma del ANMEB en México, o la municipalización de la educación básica en Chile. En estos casos, la descentralización no fue impulsada ni acompañada por una preocupación centrada en la cohesión social.

y administrativas hacia niveles estatales o provinciales. El proceso careció de propuestas en aspectos clave, tales como la transferencia de la toma de decisiones hacia la escuela en lo pedagógico y lo laboral, la distribución de tareas entre los distintos niveles del Estado, la compensación de las diferencias federales, etc. Así, careció de un verdadero replanteo de la arquitectura del sistema, en el sentido de una organización que tradujera y diera sentido a los objetivos buscados.

Si se acepta la ventaja de analizar estos hechos a distancia, cabe preguntarse por las expectativas de quienes pensaron que trasladando la toma de decisiones y los recursos, desde un poder central situado en ámbitos urbanos y modernos hacia poderes locales altamente impregnados por condicionamientos económica y culturalmente tradicionales –en ocasiones resistentes a los cambios–, se lograría una administración más eficiente y una escuela capaz de irradiar su fuerza al conjunto del sistema educativo. Sin duda, en Latinoamérica, el debate intelectual y académico se había concentrado en las ciudades capitales, que históricamente se instalaron como los ámbitos desde donde irradiaba el progreso (Di Gropello 1999; Prawda 1992).

Es así que, aunque los funcionarios a cargo de las reformas educativas no tomaron sus decisiones considerando especialmente los problemas de cohesión social, el producto del cambio realizado generó claros efectos en la capacidad del Estado para articular la creciente heterogeneidad, a fin de sostener los lazos comunes indispensables para la existencia de una sociedad, más allá de los contextos específicos, regionales, provinciales o municipales. La propia desarticulación del sistema se volvía ahora, ya no una herramienta para la cohesión social, sino, en algún sentido, en una dificultad para alcanzarla.

El «programismo»

Mientras las heterogeneidades regionales se trasladaban a las mismas capacidades y posibilidades de gestión de las diferentes unidades estatales, aumentando con ello la inequidad en los sistemas, el modelo de programas «fracturó» la cadena histórica de implementación, rompiendo con las líneas de verticalidad que habían caracterizado a la política educativa.

«Pasando por encima» de los aparatos tradicionales del sistema educativo, se le agregaron a este, programas de lectura, de enseñanza de las ciencias, de incorporación de nuevas tecnologías, de gestión, de educación artística, de distribución de libros de texto, computadoras, etc.

Así, la suma de programas se convertía en una nueva matriz de política educativa y se dejaba en suspenso la toma de decisiones sobre la estructura tradicional del sistema. El resultado fue el de una yuxtaposición, sobre dicha estructura, de sucesivas iniciativas reformistas implementadas a través de programas específicos.

Un ejemplo de este tipo de políticas fueron las iniciativas para el mejoramiento de la gestión institucional. En la mayoría de los países, las iniciativas a promover una mayor autonomía escolar y un mejoramiento de la gestión se centraron en acciones de capacitación a equipos directivos, sin un correlato en una redistribución de las atribuciones, competencias y capacidades de los equipos directivos y docentes de las escuelas, y sin alterar los marcos regulatorios de la actividad escolar ni cambiar las condiciones de trabajo, etc.

De este modo, un propósito de reforma que podría haber significado un cambio estructural (por ejemplo, una mayor autonomía de las escuelas en decisiones estratégicas) dio lugar a una política que no alteraba sustancialmente las relaciones entre los actores, las reglas de juego de los sistemas, y los derechos y las obligaciones de los miembros de las instituciones educativas.

Programas de este tipo instalaban una tensión en las instituciones porque, si la capacitación en gestión institucional difundía un discurso de liderazgo del director y de autonomía de la escuela, las constricciones normativas respecto de qué podía y qué no podía decidir un director de escuela no se modificaron sustancialmente.

El programismo, entonces, significó la difusión de los propósitos y el lenguaje de las reformas, pero en muy pocos casos comprometió los aspectos estructurales de los sistemas educativos.

Las reformas curriculares constituyen uno de los pocos casos en los que se puso en juego una variable estructural de los sistemas. La idea de que el cambio curricular iba a producir una reforma general del sistema, presidió el diseño de buena parte de los programas de reforma en la región. El supuesto era que el currículo funcionaba como una especie de «plan maestro» de las escuelas y el sistema, y que su transformación impactaría sobre el conjunto de la institucionalidad educativa.

Cuadro Nº 1

LA REFORMA CURRICULAR EN ALGUNOS PAÍSES DE LA REGIÓN (1996)

Racionalidad y énfasis de las medidas	*Bolivia*	*Colombia*	*Costa Rica*	*Chile*	*Paraguay*	*Perú*	*Uruguay*
Reformas del currículo: a) primaria; b) secundaria			X	X		X	X
Educación bilingüe	X				X		
Refuerzo en el aprendizaje de un segundo idioma (inglés)			X				X
Informática educativa: a) primaria; b) secundaria			X	X			X
Mejora de materiales de apoyo (libros, etc.) y de infraestructura		X	X	X	X	X	X

Fuente: Hoppenhayn y Ottone (2002).

A partir de las reformas, los nuevos modelos curriculares mostraban mayor pertinencia científica, ya no estaban tan centrados en la socialización en los valores de la nación, sino en los de la calidad. Los diseños fueron dejando de presentar modelos únicos, crecieron en espacios de definición estatal (o provincial) y escolar, aparecieron las opcionalidades, avanzaron en la generación de áreas transversales y se plantearon, como elemento novedoso, contenidos procedimentales y actitudinales.

Generalmente, a través de su organización dentro de programas específicos, los equipos curriculares mostraban una mejora en el nivel académico de sus perfiles; la composición de los mismos pasó de cuadros esencialmente docentes a una mayor integración de actores provenientes del mundo académico, generalmente ajenos a la estructura del sistema.

Sin embargo, dada la concepción de las reformas curriculares y el reclutamiento de quienes las implementaban, las mismas no tomaron en consideración que el viejo modelo encontraba una gran sinergia con la estructura general del sistema. El currículo único «caminaba» junto a regulaciones generales uniformes, guías didácticas universales, regulaciones homogéneas, supervisiones puntuales. No era que el currículo «disciplinaba» a las escuelas, sino que el conjunto de los dispositivos contaba con una importante sinergia, que le daba gran potencia a los diseños.

En cambio, las reformas curriculares no lograron impactar en los aprendizajes de los alumnos del modo en que lo habían previsto. Los nuevos contenidos y enfoques no se tradujeron en mejoras de los aprendizajes de los alumnos que se reflejaran en los resultados de las evaluaciones de calidad. Los documentos mostraban mayor relevancia epistemológica, pero los maestros no se apropiaron de ellos, del modo en que ocurría con los viejos modelos curriculares.

Objetivos nuevos, el mismo sistema

De este modo, el «olvido» o el «pasar por encima» del aparato estatal implicó, paradójicamente, la perduración de su funcionamiento de hecho, a pesar de los ensayos reformistas.

Al finalizar la década de 1990, los nuevos objetivos proclamados por las reformas (que apuntaban al aumento de la calidad y la equidad educativa, a la descentralización orientada a fortalecer la escuela y a la asunción de responsabilidades por parte de todos los actores del sistema) quedaron yuxtapuestos con el «viejo» sistema educativo, orientado, en los hechos, a la escolarización organizada a partir de una matriz normativa que respondía a un modo de distribuir el poder, los recursos y las responsabilidades desde arriba hacia abajo. Lejos de articularse, ambos modelos «chocaban» y se debilitaban como tales.

Se manifestaba así el hecho de que los impulsores de la reforma no pensaron la traducción del cambio de objetivos en una nueva estructura, es decir, no contemplaron los problemas para la realización de un cambio de roles, relaciones y regulaciones dentro del ámbito educativo: las reformas se centraron en sus contenidos específicos, dispositivos de enunciación de objetivos, ideas, conceptos y actividades, con baja capacidad de transformar las prácticas cotidianas del sistema. Los principales actores (maestros, directores, supervisores, cuadros intermedios de la administración del sistema) *hacían y siguieron haciendo tareas similares… las que sabían hacer*, prolongando en sus expectativas los marcos normativos propios de un sistema centralizado, vertical y homogeneizante, organizado para la escolarización de la sociedad.

Esta yuxtaposición entre nuevos objetivos y viejos modos de funcionamiento, plantean una riesgosa dualidad en materia de valores y normas. La tensión entre sistemas verticales y centralizados, y objetivos de calidad y equidad educativa es altamente corrosiva para la legitimidad de las instituciones. Nuevamente y casi «por fuerza propia», la cohesión social como tema ignorado en las políticas educativas conquista un lugar como problema de hecho en las escuelas y en el conjunto de la sociedad. La superposición y desarticulación en la propia organización del sistema fragmentaba las intervenciones y asistencias que ofrecía el aparato estatal a los diferentes actores y sectores sociales.

2. En el umbral del siglo XXI: hacia un nuevo modo de elaborar la agenda y de concebir la política educativa

En la década de 1990, el cambio de «signo de los tiempos» marcó la idea de un Estado que se retiraba o se debilitaba por la pérdida de presencia en la escala nacional para darle mayor peso a un mercado cuya misma dinámica lo convertiría en garante del ritmo del crecimiento económico, de la provisión de oportunidades a todos los sectores sociales, de reforzar los lazos organizativos y de difundir los valores para cimentar la convivencia.

Sin embargo, a fines de dicha década comenzó a difundirse un desconcierto, no solo respecto del impacto de las medidas reformistas en uno u otro sector del sistema educativo, sino que la confusión impregnó al rumbo mismo adoptado en el punto de partida de la reforma.

En casi todos los países de la región, después de la descalificación de la burocracia estatal como actor relevante, los resultados que arrojaron las diversas pruebas de evaluación empezaron a mostrar que el abordaje de la política educativa a través de factores trabajados aisladamente (formación docente, producción de materiales, políticas compensatorias, cambios curriculares, etc.) no eran

capaces de mejorar los resultados cuando se miraba lo que los niños lograban aprender en las escuelas. A pesar de que las tasas de escolarización crecieron en general, los sistemas educativos se mostraban ineficaces en cuanto a la mejora de la calidad educativa. Y esto ocurría después de una década de un marcado aumento en el presupuesto educativo en la mayoría de los países.

El modelo de las políticas de reforma afectó aspectos estructurales del viejo esquema, pero no generó nuevas estructuras organizacionales en el sistema educativo. De hecho, entre sus objetivos no estaba el de desarmar el modelo previo, el del Estado educador, sino que, al definir nuevas prioridades (la calidad educativa, la equidad, la ubicación de la escuela como centro del sistema) y al intentar su implementación, desarticularon algunos aspectos de la homogeneidad y verticalidad que caracterizaban el modelo anterior. Y en tales circunstancias, los tomadores de decisiones descubrieron que la introducción de cambios trascendentes –como el de los nuevos objetivos propuestos– reclamaban una visión estructural de la política educativa y un fuerte andamiaje de la misma dentro del aparato estatal.[15]

Hacia finales de la década de 1990 en muchos países de la región resultó evidente que, en términos educativos, los nuevos objetivos propuestos no podían alcanzarse si no se introducían reformas estructurales en los sistemas educativos, el rol del Estado y la sociedad civil.

Así, *nuevos conceptos organizadores se incorporaron al debate de las políticas*, tales como el de la revisión de la idea de Estado, los concernientes a la discusión de la estructura administrativa, de la carrera docente, de las estructuras de organización de los sistemas, de los niveles de autonomía de las escuelas, y de los organigramas de los ministerios, entre otros. El Estado, su estructura y sus modos de organizarse surgían en el nuevo siglo como una dimensión central del análisis que no había aparecido en la década de 1990 de un modo principal. La reflexión acerca de estos temas puso en evidencia algunas de las limitaciones con las que se había formulado la agenda de las políticas que se habían propuesto en la década anterior.

Lo cierto es que la estructura básica de las reformas y su concepción como sumatoria de programas entró en crisis. Fue puesto en discusión el modelo de aislar problemas y abordarlos con estructuras y acciones específicas. El eje no pasaba ahora por un cambio en los objetivos planteados en los noventa, sino que se apuntaba a una revisión de la estructura del Estado y de sus mecanismos de acción.

---

[15] Por otra parte, la organización vertical y corporativa de las sociedades latinoamericanas también entró en crisis en las últimas décadas del siglo XX. Este fenómeno fue concurrente con un crecimiento, complejización y mayor iniciativa de la sociedad civil, lo que impulsó un replanteo profundo y estructural del rol del Estado en materia educativa.

La asociación de políticas con programas, la visión «idealizada» de la descentralización, la apuesta «inocente» a la *accountability*, son algunas de las ideas que perdieron influencia en el intento de rearticulación de nuevos enfoques, al comenzar el nuevo siglo.

Desde estos nuevos debates, que se observan a partir del año 2000, el nudo acerca de la organización de las políticas públicas representaba más claramente una reflexión acerca del modo de estructurar el propio Estado. La idea de que no se podía pensar la política educativa sin incluir la reflexión acerca del Estado, aparece como una certidumbre del debate. Resultaba claro que no se podía separar los contenidos de las políticas, de los formatos organizacionales e institucionales que permiten su ejecución e implementación. La discusión ya no se circunscribía exclusivamente a los contenidos de los programas, sino que al mismo tiempo, se cuestionaba la propia idea de las políticas como sumatoria de programas, lo que en las discusiones de política de la región se denominó como «programitis».

La asunción de que los mandos medios de la estructura burocrática del sistema «existían», que los estatutos laborales de los docentes eran tan importantes como los planes de formación, que las normas que regulan la autonomía de las escuelas y el trabajo de los directores son tan importantes como los programas de formación en gestión, que la discusión del financiamiento era también «interior» al sistema educativo y no meramente un debate intragubernamental con las áreas de Hacienda, que la descentralización no podía ser solamente una transferencia de escuelas, que las evaluaciones no podían ser un mero procedimiento técnico aislado de los dispositivos administrativos del sistema, se tradujeron en la asunción de la reflexión acerca del Estado como una condición necesaria para la construcción de una política educativa, desde el inicio de la presente década.

Los nuevos enfoques buscaron responder al «para qué» del mismo modo que en los noventa se mantuvo el consenso acerca de los objetivos de mejora de calidad y equidad, y la preocupación por la obtención de resultados que reflejaran mejoras en esas metas planteadas. De este modo, el cambio no consistió en pensar un sentido diferente para la política educativa, vinculado a la cimentación de los lazos sociales o a su capacidad para dar sustento simbólico a la nación o algún otro imaginario colectivo.

Si bien los objetivos asumidos implicaban la continuidad de lo planteado en la década de 1990, las nuevas reflexiones iniciadas a partir del año 2000 introdujeron dichos objetivos en una agenda elaborada a partir de un enfoque estructural de la política educativa. Los ministerios empezaron a ocuparse nuevamente de las políticas ordinarias, que apuntaban a las formas permanentes de actividad en todo el sistema. Ya no se trataba de crear nuevos programas o reformular los existentes. Se tendió a pensar el sistema como una unidad,

comprender que era preciso pensar integralmente el conjunto de las políticas, comprender que la eficiencia de cada una dependía también de la sinergia que tuviera con el conjunto de las acciones.

Este cambio de enfoques que se operó a partir de la presente década no coincidió con una actualización de los problemas y perspectivas de análisis generadas por el campo académico e intelectual en relación con la cuestión educativa. En la mayoría de los casos, se observa una separación creciente de los enfoques de investigadores y académicos respecto de los temas y problemas que definen y enfrentan los responsables de las gestiones educativas. En la mayoría de los casos, además, el campo académico percibe que la persistencia de los objetivos definidos para los sistemas educativos durante la década de 1990 implica una continuidad en los análisis, perdiendo de vista que las políticas educativas están comenzando a tomar como variable de transformación las coordenadas estructurales de los sistemas educativos.

Con el cambio de siglo empezó a quedar claro que mejorar la calidad y aumentar la equidad era una tarea que no dependía de programas, sino de un nuevo equilibrio entre las diferentes políticas, regulaciones, intervenciones, que constituyera un todo coherente en relación con los objetivos propuestos. No se volvieron a propiciar –como en la primera etapa del Estado educador– políticas universales y homogéneas que operaran más allá de los actores, pero también se descartó la concepción del sistema como un conjunto de voluntarismos capaces de construir el cambio. La asunción de que las normas y regulaciones construyen escenarios en el marco de los cuales los actores sitúan sus prácticas y percepciones, llevaba a operar sobre la organización general del sistema proponiendo incentivos, sanciones, nuevos derechos, mayores responsabilidades, como elementos dinámicos de las políticas.

En las nuevas líneas de política desarrolladas desde el inicio de la década, definir la escuela como centro del sistema no implica desconocer la existencia de un Estado capaz de conducir el sistema, direccionarlo, acompañar procesos.

Asimismo, la reflexión acerca de los roles de los actores en el sistema fue cobrando mayor relevancia. Se vio la necesidad de definir las misiones y funciones de los ministerios o secretarías federales, las estatales, la mesoestructura, los directores, los docentes, los padres, los centros académicos. En este marco, por ejemplo, se comenzó a asignar menor importancia a pensar en abstracto el mejoramiento de la calidad que a la especificación del rol de los diferentes actores para el logro de la misma, y al mismo tiempo, las condiciones sistémicas que requerían esos actores en sus prácticas cotidianas.

Una política educativa integral implica garantizar la coherencia respecto de las normas entre los modos de hacer rutinarios generalizados en las escuelas y los ámbitos de conducción del sistema.

En términos de una incipiente nueva agenda educativa, *se trata de que lo político legitime a lo que debe ocurrir «normalmente», en forma «ordinaria»* y no que se organice detrás de programas que –por su origen en equipos técnicos, más bien que en la vida cotidiana de las escuelas– suelen revestir un carácter excepcional y extraordinario, y una implementación que frecuentemente requiere cierta indiferencia respecto de la normativa vigente en el sistema. Se trata de políticas que mejoren la vida «ordinaria» del sistema, no que construyan realidades «extraordinarias».

3. La nueva encrucijada

A partir de esta caracterización del viraje en la política educativa[16] podemos advertir que si bien el problema de la cohesión social no ha sido asumido en la nueva agenda, la reformulación del papel del Estado en las políticas que empiezan a implementarse permite la apertura, con menos obstáculos que en la pasada década, del debate acerca de los nuevos horizontes sociales de un Estado educador, en tiempos en que se debilitan los lazos que sostienen la vida compartida en nuestras sociedades nacionales.

Así, entre las autoridades educativas cobra relevancia la idea de que el Estado en su actual expresión no reúne los niveles de legitimidad y autoridad que concentraba en el origen de los sistemas educativos nacionales. La certeza de que se trata de repensar los modos de actuar del Estado los «arroja» a la evidencia de que ese Estado se ha transformado y que la demanda es pensar una política pública en el marco de la crisis de los Estados nacionales.

Sin embargo, esta nueva perspectiva de lo público-estatal en las autoridades de las áreas responsables de la política social, y en especial, de la política educativa, está signada en su mismo nacimiento por la percepción de fuertes limitaciones para la implementación de políticas; parece claro que ya no es posible pensar con absoluta independencia del marco político, fiscal y de la visión de los medios de comunicación, entre otras restricciones.

[16] Varios países de la región han abierto nuevas agendas de reforma o están reformulando las políticas desarrolladas en la década de 1990, en una perspectiva de cambio estructural con el cambio de siglo. Chile está planteando una nueva ley de educación que revisa varias de las características estructurales del sistema educativo. México está proponiendo una reformulación de los roles y funciones de la mesoestructura del sistema, instalando una figura de asesoramiento pedagógico a las escuelas. Colombia ha avanzado en una reforma de los estatutos docentes, de los mecanismos de financiamiento y del lugar de las escuelas en la definición de políticas curriculares y de capacitación, como algunos ejemplos de la tendencia que se observa en varios países de la región.

La idea de «lo que se puede o no» es un eje que gana espacio en la concepción de las políticas, y en ese sentido, el «cómo» de las políticas empieza a ocupar espacio en el debate, tanto como el «qué».

En síntesis, las políticas que empiezan a esbozarse en esta década traducen una nueva concepción que apunta a la *legitimidad del poder estatal y a la capacidad para ejercerlo*, como elementos ineludibles para la construcción del sistema educativo, es decir, para definir nuevas normas que regulen la vida cotidiana de las escuelas y los ministerios.

IV. El impacto de las transformaciones en los sistemas educativos: análisis de cuatro casos

Las reformas educativas de las últimas décadas impactaron de diferente forma y con distinta intensidad en distintos países de la región. En esta cuarta sección se intenta analizar en qué medida dichas reformas dejaban en pie o sustituían al antiguo modelo centralista y homogeneizante sobre el cual se organizó el sistema educativo en nuestros países durante el siglo XX, cuando su imperativo fue la construcción de sociedades nacionales.

En tal sentido, se presenta la situación actual en cuatro países y en cada caso se analiza la combinación resultante del primer modelo organizativo con los ejes introducidos en los noventa. A partir de este análisis, y tal como se sugirió en la sección anterior, esperamos dejar planteado, con mayores elementos de juicio, la pregunta acerca de la capacidad del Estado y de la voluntad de las autoridades para colocar el sistema educativo en una trama de políticas públicas orientadas a generar cohesión social, en el marco del acelerado cambio social que se difunde en nuestros países al avanzar este siglo.

Los cuatro casos han sido seleccionados porque permiten reflejar las características particulares de los sistemas de la región. En el caso de Costa Rica, la selección se debe a que resulta un sistema que ha mantenido la configuración central del modelo original de los sistemas de la región en cuanto a la centralización, dispositivos de regulación y control, carga valórica vinculada a la nación en las propuestas curriculares, entre otras.

En el caso del sistema educativo mexicano, la tensión entre los procesos de modernización que le demanda el mercado y la tradición revolucionario-centralista forma parte del debate central del sistema. En esta tensión se ponen en juego las formas tradicionales de producir cohesión social.

La *Revolución Educativa* operada en el sistema educativo colombiano surge en el contexto del intento del presidente Uribe por rearticular la nación, en el marco de una guerra civil que no termina de encontrar su conclusión. En ese

contexto, la política educativa aparece como un ejercicio de articulación nacional, intentando mantener los componentes vinculados a la calidad educativa.

Por último, el caso chileno es el que representa el mayor grado de reformulación del papel del Estado, en la búsqueda de equilibrar los modos a través de los cuales el mercado se instaló como ordenador del sistema educativo, y en la búsqueda de la mejora de la eficiencia sistémica.

A continuación, presentaremos las ideas centrales del análisis de los cuatro casos, para desarrollar luego algunas reflexiones sobre las consecuencias de estas transformaciones en términos de la cohesión social.

1. Costa Rica: la agenda homogeneizadora como prioridad

En el caso del sistema educativo costarricense se ponen de manifiesto con gran claridad las características generales asumidas por el Estado educador en los países de la región (Fundación K. Adenauer-CEPP 2005a).[17]

El sistema aludido muestra una estructura orgánica sólida y estabilizada en su conformación como sistema. El Ministerio de Educación parece el «corazón» de la política educativa, contando con una burocracia histórica y arraigada en sus cargos, con larga experiencia en la gestión pública.

Se trata de un sistema en cuya agenda se sigue asignando prioridad a la homogeneidad respecto de la calidad, más allá de las iniciativas incorporadas a lo largo de la década de 1990. Este énfasis en la homogeneización no es estrictamente asimilable a una preocupación por la cohesión social, aunque resulta coherente con los mecanismos de producción de cohesión, propios de la etapa fundacional de las sociedades nacionales en América Latina.

En este sentido, Costa Rica comparte la característica de otras reformas, en relación a la generación de programas que se «yuxtaponen» por sobre la estructura orgánica del sistema.

Sin embargo, a diferencia de otros casos que analizaremos, no se observan aquí cambios que afecten las herramientas centrales del modelo tradicional de gestión. Más allá de la existencia de unidades administrativas descentralizadas, las mismas no tienen mayor capacidad de decisión política, el diseño curricular se mantiene centralizado, y el tipo de respuestas de política son –en su gran mayoría– de carácter universal. Los incentivos principales siguen apuntando a

[17] La referencia al Estado educador nos remite a la exposición realizada en la segunda sección de este capítulo. En América Latina, la figura del Estado educador coincidió *vis a vis*, en la mayoría de los casos, con un Estado constructor de la sociedad nacional.

la escolarización, a la permanencia y a la homogeneidad, lo que lo asemeja a las características tradicionales de los sistemas de la región.

El sistema muestra un importante nivel de regulación, en el marco de una estructura de alta centralización y control. Parece haber un intento de normar el conjunto de las prácticas de las escuelas y del sistema, como modo de asegurar la gobernabilidad de este último. Esa característica del modelo de gestión establece un significativo nivel de presión sobre el conjunto de los actores. En el caso de las escuelas, dicha presión se observa en el cumplimiento de las normas, en la generación de múltiples reportes administrativos, o en la necesidad de transgredir los encuadres en el caso de los actores que pretenden innovar.

Se observa un fuerte acento puesto en los objetivos del sistema en materia de transmisión de valores, y ese discurso parece tener gran penetración y consenso social. Muchos de estos elementos aparecen plasmados en las áreas transversales del currículo, lo que le otorga la característica tradicional de presencia del «discurso estatal» en la redacción curricular.

En el caso costarricense, las reformas impulsadas en los años noventa no impactaron en la matriz estructural existente. El sistema educativo siguió poniendo el acento en la agenda homogeneizadora, centralista, por encima de un ordenamiento que hiciera de la eficiencia y la calidad sus ejes.

Un caso que muestra esta mecánica de funcionamiento es el de la creación, en diciembre de 1988, del Centro Nacional en Didáctica (CENADI), como respuesta del ministerio al diagnóstico de dificultades en materia de calidad educativa. El mismo surge como respuesta a «que recientes estudios sobre la Educación Nacional, reflejan un estado de deterioro en la calidad de los aprendizajes en el estudiantado costarricense, lo que origina en el mediano y largo plazo, otros problemas más profundos con efectos negativos impredecibles para la vida económica y social del país y el desarrollo integral del hombre costarricense».[18]

El CENADI es una instancia centralizada, dependiente del Ministerio de Educación, que produce recursos didácticos, capacita especialistas, genera programas de innovación, pero dentro de la matriz de una unidad que desarrolla programas para el conjunto de las escuelas (OEI 1997).

Como vemos, la decisión adoptada se diferencia de la de otros sistemas de la región, que asumen que la opción por la calidad requiere autonomía, capacidad de gestión local, contratos de responsabilidad de los actores, etc. En este caso, la idea es que la calidad surge de mejores *inputs* en la cúpula del sistema, y una cadena de implementación que haga el *delivery* de los mismos.

---

[18] Decreto de creación del CENADI, 21-12-88.

El otro elemento para ejemplificar la yuxtaposición de nuevos objetivos en la matriz preexistente aparece en los dispositivos de evaluación. Las herramientas de evaluación, a diferencia de otros países de la región, tienen un carácter «acreditador», y el tipo de información reportada no surge como insumo para que las escuelas puedan apropiarse de sus resultados y generar estrategias de mejora ni para informar a la demanda. El sistema de evaluación de la calidad tiene una finalidad orientada a la acreditación de saberes vinculados con la aprobación de los niveles de enseñaza. Se trata de garantizar «mínimos» que certifiquen los saberes demandados para el nivel. Esto da cuenta de una herramienta típica de la agenda de calidad de los años noventa, puesta al servicio del logro de la homogeneidad y la equidad.

Ambos ejemplos se mencionan para mostrar un sistema que incorporó a su agenda en la década de 1990 la mejora de la calidad en sus discursos, pero no desactivó ninguno de los mecanismos tendientes a la construcción de la homogeneidad.

Las consecuencias observadas son de un amesetamiento de resultados y de una gran dificultad de adaptación a las demandas del mercado. En este punto resulta interesante analizar el acuerdo de instalación del gobierno con la empresa INTEL, para el cual fue necesario generar un dispositivo educativo ad hoc, que respondiera a las condiciones de la empresa para su instalación. La experiencia ha interpelado al sistema en su incapacidad de resolver las demandas de recursos humanos en el marco de los procesos de modernización del país. Aunque, nuevamente, la generación de una estrategia específica, por fuera del sistema regular, permite observar el modo en que el sistema mantiene sus formatos tradicionales y genera respuesta a sus nuevas demandas por «fuera del mismo».

Pero esta indefinición o persistencia del modelo tiene también efectos sobre las posibilidades reales de sustentación del creciente aparato educativo estatal. La ampliación de la cobertura y la multiplicación de los servicios del sistema ha generado una continua y creciente presión fiscal. El sistema indexa sus costos año a año por un índice fijo de antigüedad y por el porcentaje de crecimiento de la matrícula. Esa situación produce tensiones entre las áreas de Hacienda, que parecen dificultar la sustentabilidad del modelo, dada la situación fiscal del país.

En síntesis, el modelo de gestión del sistema educativo de Costa Rica mantiene muchas de las características de su estructura tradicional. Las políticas educativas predominantes continúan ponderando la homogeneidad, la socialización en valores ciudadanos como prioridad, incorporando las metas de calidad y formación de recursos humanos a esa matriz, aunque no poniéndolas en el centro.

En esta sentido, se observa la presencia de un Estado con interesante capacidad para la construcción de cohesión social, de acuerdo con sus patrones tradicionales, aunque con baja capacidad de responder a las demandas de calidad, dada la continuidad, en el modo de funcionamiento, de un aparato educativo que aparentemente dificulta el establecimiento de este objetivo como prioridad. Por lo tanto, cabe formular la interrogante acerca de en qué medida es posible sostener un modo tradicional de producir cohesión social en el marco de transformaciones sociales y culturales a escala global.

2. Colombia: un modo innovador de recuperación de control estatal

El programa educativo del gobierno del presidente Uribe, denominado *Revolución Educativa*, más allá de la significación de esta expresión implica un verdadero cambio de matriz para la organización de los servicios educativos, articulada con el programa general de política del gobierno (Fundación K. Adenauer-CEPP 2005b).

En la década de 1990, el sistema educativo colombiano había dado muestras de altos niveles de descentralización en sus modos de gestión, acorde con la «revolución institucional» plasmada en la reforma constitucional convocada por el presidente Gaviria.

El país sufrió en los últimos 20 años un alto nivel de conflictividad político-militar que derivó en un debilitamiento del Estado, más allá de períodos de mayor orden y pacificación. Sin dudas, entre otras consecuencias, este contexto político y cultural de debilitamiento del Estado colombiano afectó negativamente su articulación, su gobernabilidad y, por ende, la cohesión de la sociedad colombiana.

En tal sentido, la actual gestión de gobierno debe ser comprendida como un intento de recuperación del control y el orden a escala nacional. Desde ese punto de vista, «la revolución educativa» debe asimismo ser observada como un intento de recuperación del control nacional de la política educativa.

Ahora, resulta interesante observar que ese proceso de recuperación del control se ha realizado en un marco en el que se han intentado contemplar los objetivos de calidad, más allá de que no hayan resultado las prioridades centrales del programa.

La visión de algunos de los actores políticos (parlamentarios, académicos y dirigentes en general) es que el modelo que se intenta implementar es una respuesta a las consecuencias de los acuerdos políticos de la década de 1990, plasmados en la nueva Constitución. Los mismos encontraron en la desconcentración, un modo de integrar distintos grupos al sistema político y a la gestión

estatal. En ese marco, se planteó la construcción de un modelo de Estado desconcentrado en lo administrativo, integrador en lo político, capaz de generar la posibilidad de que diferentes sectores asumieran el control de la gestión estatal en las distintas jurisdicciones del país.

El signo de esa reforma fue la integración política. Pero al final de la década de 1990, ese proceso encontró al Estado nacional jaqueado en su posibilidad de dar respuestas a las demandas de la sociedad, por la aparición de dificultades de gestión propias de las descentralizaciones, así como problemas políticos tales como el control del territorio, del gasto, etc. En este marco, el desafío fue mantener el proceso descentralizador, pero ordenando la gestión estatal y generando una recuperación de la capacidad de gobierno del poder central.

La *Revolución Educativa* puede ser analizada como parte de un proceso destinado a recuperar la capacidad del ministerio nacional de darle dirección a un proyecto educativo para el país; un esfuerzo de ordenamiento, de regulación, de recuperación de un rol conductor del sistema para el Ministerio de Educación nacional. Si bien este ordenamiento no tiene como «norte» la producción de cohesión social, un sistema educativo más articulado y con mayor gobernabilidad, provee eso sí mejores condiciones para cohesionar a los actores sociales. En el caso colombiano, estas condiciones no se deben a una rehabilitación de la matriz tradicional del sistema educativo.

En ese proceso se reformaron los estatutos laborales de los maestros, en tanto el ministerio nacional retuvo la posibilidad de autorizar nuevas plazas y definir parámetros salariales. Se reordenó el sistema de financiamiento según una distribución de subvenciones por matrícula, controlada mediante un sistema de información generado por el ministerio nacional. De esta forma, se creó un programa de acreditación de las administraciones locales para gestionar políticas educativas, entre otras medidas.

Se observa una gran vitalidad del Ministerio de Educación en el impulso a los procesos de reforma, aunque esa audacia y convicción transformadora muestra saludables instancias de revisión y negociación ante algunas de las dificultades u obstáculos que van apareciendo.

Podríamos definir la *Revolución Educativa* enumerando algunas de sus características principales:

- Un nuevo modelo de financiamiento asociado a subvenciones efectivas por departamento o municipio, que pretende mejorar la eficiencia y racionalidad del gasto.
- Una nueva relación con los departamentos y municipios, a partir de la dotación de mayor autonomía, y la acreditación de las capacidades de los mismos para asumirlas.

- Un nuevo esquema de ordenamiento de la carrera docente, que le brinda al Estado nacional mayor control.
- Un nuevo rol para el sistema de información y evaluación, pensado como herramienta de información a la demanda y de instalación de la cultura de la evaluación en el sistema.
- La cesión de mayor autonomía a las escuelas y su confrontación con la información de las evaluaciones censales.
- Un currículo por competencias que asocia los dispositivos de evaluación a las capacidades de los alumnos, de un modo observable y de acción sobre la realidad.

El manejo de la información por parte del ministerio nacional y la asociación del uso de los recursos a indicadores objetivos parece un interesante modo de ordenamiento y de recuperación de la gobernabilidad sobre el sistema. La generación de un sistema de información propio, que reporte información administrativa y no estadística, como el del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), puede otorgarle una gran fortaleza al modelo.

La modalidad de financiamiento por subvenciones a unidades administrativas desconcentradas puede considerarse como una herramienta apropiada para dotar al modelo de financiamiento de una lógica que lo vincule con el logro de una mayor equidad, al menos en lo que se refiere a captación de matrícula y retención de la misma. No aparecen estímulos que vinculen específicamente el uso de los recursos con el mejoramiento de la calidad. Al mismo tiempo, la fórmula de financiamiento y el manejo del fondo compensador brindan al Ministerio de Educación un mayor control de los recursos, en relación con el Ministerio de Hacienda.

El modelo encuentra una significativa fortaleza por el hecho de contar con una hipótesis clara respecto del motor de mejoramiento del sistema. El supuesto consiste en informar a los padres y a la propia comunidad educativa, de modo que estos demanden avances a las escuelas, generando una cierta presión sobre la oferta hacia la mejora. Aunque en la tensión que la demanda pueda generar, el Estado ha «limitado» la capacidad de elección de los padres, de modo de mantener algún control sobre los flujos de alumnos en el sistema.

Por último, la política hace una «apuesta» significativa a la idea de círculo de calidad como círculo virtuoso. Si el mismo terminara funcionando en sentido inverso (por ejemplo, con una autonomía escolar que no reportase mejoras en la calidad educativa o en la equidad), el ministerio parecería haber cedido una cantidad importante de herramientas, lo que le impediría actuar en políticas correctivas. Elementos como las estrategias de supervisión, o la política de actualización de docentes, por ejemplo, parecen haber quedado planteadas fuera del marco de control del ministerio nacional y de las secretarías desconcentradas.

Más allá de la lógica central del «círculo», existe una profusión de programas de mejoramiento de la calidad propuestos por el ministerio, pero que no constituyen una nueva lógica de organización del dispositivo, sino que se yuxtaponen a la idea conceptual presentada.

El modelo de las escuelas concesionadas, aplicado por el equipo en Bogotá, parece mostrar una interesante evolución del dispositivo general implementado. El ministerio ha «contratado» la gestión de algunas escuelas con comunidades que han asumido la gestión cotidiana de las mismas.

La relación del sistema con los recursos humanos se encuentra inmersa en una transición hacia un nuevo modelo de carrera laboral. En la misma, se cuenta con incentivos académicos, como principal motor de ascenso y circulación dentro de la profesión. Esa puede considerarse la puja política más compleja que ha debido atravesar el modelo. En términos educativos, es posible afirmar que ha sido la mayor recuperación de control que ha alcanzado la *Revolución Educativa* hasta el momento.

En síntesis, desde una mirada política, el nuevo modelo aparece como una interesante idea para desarrollar herramientas de control y gobernabilidad del sistema por parte del Ministerio de Educación nacional. Este modelo puede aportar al funcionamiento de la educación colombiana un alto grado de certidumbre, una interesante capacidad de planificación y una gran gobernabilidad sobre su funcionamiento y operación. Sin embargo, hasta el momento, el ministerio nacional y las secretarías desconcentradas no parecen contar con los sistemas de información y gestión que les permitan ejercer efectivamente el gobierno del mismo, y la articulación entre los distintos niveles del Estado aparece como una asignatura pendiente.

Lo interesante del modelo es que la recuperación de control estatal promovida no se ha dado sobre la base de la asunción de la gestión directa. El Ministerio de Educación ha ganado más poder sin haber asumido el control de las escuelas, sino por el contrario, cediendo espacio de gestión directa. En tal sentido, esta modalidad de recuperación de control surge como un modo de recuperar poder sin «sobrecargar» al Estado, lo que ha sido un factor que le ha hecho perder legitimidad en el pasado.

Sin duda, la *Revolución Educativa* se aprecia como un intento innovador de articulación nacional, de reconstrucción de ciertos grados de unidad. Y a diferencia de lo que hemos observado en el caso de Costa Rica, se realiza sobre otra concepción de la intervención pública. Es un Estado que en su intervención no recarga al sistema, sino que lo dinamiza. En este caso, la puesta en acto de factores cohesivos (al menos al interior del sistema educativo) no es sinónimo de un retorno a la matriz centralista del sistema.

De todos modos, debe tenerse en cuenta que es un proceso que recién comienza, por lo tanto, aún no se dispone de los resultados integrales que permitirían juzgarlo.

3. Chile: el mercado como ordenador, la eficiencia como valor

El sistema educativo chileno ha tenido una importante dinámica de cambio en los últimos 20 años. En la gestión y organización del mismo conviven elementos promovidos por el gobierno de Pinochet, como el subsidio a la demanda o la descentralización de las escuelas (encuadrables dentro de un modelo de organización de mercado), con otros más orientados por oferta, provenientes de los gobiernos de la Concertación (Fundación K. Adenauer-CEPP 2006).

Las gestiones de la Concertación mantuvieron los ejes fundamentales del modelo de gestión definido por la Ley Orgánica de Educación (LOCE), propuesta por la dictadura hacia el final de su período. Incluso, algunas medidas tomadas por dichas gestiones profundizaron dichos ejes, con medidas como el financiamiento compartido o el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED). Aunque también generaron una serie de iniciativas y políticas que pretendieron corregir la orientación de mercado que el mismo había adquirido, como la jornada completa, la reinstalación y modificación del estatuto docente, algunos programas de mejoramiento de la calidad y equidad educativa (MECE 1 y MECE 2), y programas compensatorios como el P900, entre otros. Este tipo de intervenciones respondieron más al modelo de un «Estado gestor» que lidera iniciativas en dirección a los objetivos que se propone, en el marco de un sistemático aumento del financiamiento que ha llevado a este país a tener, junto con México, la mayor inversión educativa de América Latina.

Ambos tipos de iniciativas representan mucho más que opciones de gestión, posiciones ideológicas acerca del Estado y la educación, y parecen formar parte de una discusión «caliente» aún no resuelta en la sociedad chilena. Dicho debate abierto se traduce en los dispositivos de gobierno del sistema, que en muchos casos no encuentran sinergia, articulación o directamente entran en conflicto. El parlamento nacional es el espacio dentro del cual estas posiciones se expresan en términos políticos.

No hay un consenso acabado en la sociedad respecto de las funciones y responsabilidades que debe asumir el Ministerio de Educación. La precariedad administrativa de muchos de sus espacios y actores clave parece ser una prueba de ello. La disyuntiva respecto de la estructura y el rol del ministerio traduce el debate ideológico mencionado en términos de una tensión entre un ministerio que debería articular la propuesta educativa en torno del derecho a

la educación, y un ordenamiento que debería estar dado por el mercado, cuyo acento aparecería puesto en la libertad de enseñanza.

Aunque más allá de los intentos «compensadores», la orientación general del sistema parece alejarse del control del Ministerio de Educación. Más de la mitad de los alumnos asisten a escuelas privadas, que cuentan con controles muy mediados por parte del Estado (tales como la definición del currículo, el sistema de evaluación del rendimiento, la evaluación a los docentes, etc.), o el control administrativo de la subvención. En el caso de las escuelas públicas, los procesos de supervisión alcanzan al grupo de las focalizadas (estas incluyen también un pequeño grupo de escuelas privadas que forman parte del grupo de las focalizadas).

En tal sentido, se observa un sistema que ha definido al mercado como organizador, y que ha hecho una opción por la eficiencia, prescindiendo en buena medida del aparato estatal, tanto en el uso de los recursos, como en la hipótesis de la presión del mercado por resultados, y que se encuentra en una tensión por recuperar un equilibrio en el que el control estatal pretende ganar espacio.

Así, se llega a observar un Estado que ve disminuida su capacidad para liderar procesos de articulación, construcción de cohesión y consenso. Dos casos interesantes permiten ilustrar algunos aspectos del retiro del Estado de su expectativa de control del sistema.

El caso de la supervisión parece interesante, en el sentido que el Mineduc hoy supervisa menos del 20% de las escuelas, aquellas definidas dentro del grupo de las focalizadas. Respecto de las restantes, mantiene control administrativo sobre las subvenciones para el caso de las públicas y las privadas subvencionadas y ninguno sobre las restantes. Es decir, el Estado nacional no tiene ningún tipo de intervención directa sobre más de dos tercios de las escuelas.

Un segundo ejemplo es el de la formación y actualización de maestros. El Estado no controla las instituciones de formación inicial y formación continua, ni en sus programas ni sus procesos de gestión. De tal modo, carece de herramientas para dotar de direccionalidad a las políticas de formación de recursos humanos.

La política educativa chilena de los últimos 20 años puede ser comprendida como un diálogo entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. En ese diálogo existen posiciones que reafirman un rol más importante del Estado, pero pensado este como una herramienta de equidad. En el caso de los abanderados por la libertad de enseñanza, la calidad y excelencia aparecen como agenda prioritaria. Más allá de ambas posiciones, no se observa en la reforma educativa chilena de la década de los noventa una preocupación por la construcción de un nuevo consenso social amplio sobre la política educativa. En rigor, la situación parece haberse estabilizado en esta tensión, porque ambas posturas son propias de la sociedad chilena.

En la actualidad, el gobierno de Michelle Bachelet ha planteado iniciativas legislativas que proponen una mayor intervención estatal en la política educativa. La ley de superintendencia (actualmente en discusión) es un instrumento regulador que podrá otorgar al Estado mayor capacidad de acción sobre el sistema educativo. Más allá del establecimiento de nuevas posiciones, las mismas siguen tensionando alrededor de los debates históricos de calidad y equidad, como prioridades de la agenda de política educativa.

4. México: el fin de la democracia revolucionaria

El caso mexicano debe ser observado con especial atención por el profundo proceso de transición que vive la sociedad y que se manifiesta claramente en su sistema educativo (F. K. ADENAUER-CEPP 2007c). México ha iniciado en las últimas décadas un proceso de modernización y transformación de una sociedad, surgida del proceso revolucionario, hacia un modelo que pretende vincular al país con los mercados mundiales, en particular, con el estadounidense.

Sin duda, ese proceso es de extrema complejidad, dado que parte de un modelo de organización del sistema educativo de gran centralización, cuyo eje enfatiza el control y la socialización en valores por sobre la calidad. La creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) forma parte de un conjunto de iniciativas destinadas a instalar la revolución mexicana por encima de resistencias y particularismos en toda la nación. De hecho, el punto de partida de la educación se sitúa bajo la dependencia del modelo de «municipios libres»; paradójicamente, Vasconcelos lideró un proceso de federalización que implicaba que las escuelas pasaran a depender de la nación.[19]

El sistema educativo se encuentra inmerso en un fuerte debate respecto de algunas de sus tradiciones históricas principales. Una de las tensiones que dan cuenta de los mencionados debates, y que trascienden al propio sistema educativo, es aquella entre un modelo revolucionario de organización institucional y otro republicano. En este sentido, ciertas superposiciones entre partido, Estado y sindicatos, marcaron durante muchos años un modelo de organización y gestión en las políticas públicas de fuerte peso corporativo. En el área educativa, las relaciones entre la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la Secretaría de Hacienda y el

[19] La Constitución mexicana de 1917 establecía que los municipios eran los responsables de la educación primaria. Sin embargo, en 1921, con la creación de la SEP, José de Vasconcellos promovió que fuera el orden federal quien se responsabilizase de las escuelas y de la relación laboral con los maestros.

parlamento participan de un proceso de formalización creciente de las normas, de intentos de establecer indicadores y estándares objetivos, de incorporación de incentivos, aunque conviviendo con modelos más vinculados a la negociación «en corto», a los acuerdos particulares y a los espacios «superpuestos» y poco diferenciados en algunos casos, en los que las responsabilidades y derechos de los actores parecen confundirse. En tal sentido, el sistema tensa entre su capacidad de organizarse a partir de normas o de liderazgos corporativos que van estableciendo acuerdos.

Se observa una segunda tensión, entre el federalismo y la centralización en la ejecución de las políticas educativas. Históricamente, el sistema educativo surgió, como ya afirmamos, bajo la responsabilidad de los municipios; luego, en la década de 1920, José de Vasconcelos lideró el proceso de «federalización». Allí comenzó a instalarse el modelo centralista y homogeneizante para un sistema educativo nacional que respondía a las demandas de la revolución mexicana de pacificar el país, unificarlo, y construir una hegemonía que lo hiciera gobernable (Ornellas 1995).

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), firmado en el año 1993, se sitúa como un hito en la búsqueda de un nuevo modelo de relaciones entre la federación y los estados. El mismo debe ser comprendido en el marco del «paquete modernizador» del gobierno del presidente Salinas, que apostaba a «poner» a México en el mercado mundial como una economía competitiva. Pero el mismo debería ser observado como un primer paso, que aún no ha terminado, para definir claramente las responsabilidades y los modos de relación.

Ahora, para un país con la diversidad del mexicano (un ejemplo de esta diversidad es que la SEP distribuye libros de texto en 28 lenguas), la descentralización de su sistema educativo es una operación que puede poner en riesgo la hegemonía política que vehiculizó los procesos de socialización y de formación de una identidad nacional. Sin duda, la búsqueda de mayor eficiencia a través del acercamiento de la toma de decisiones hacia los espacios de gestión directa produce una tensión con la construcción de valores y lineamientos nacionales. La descentralización mexicana pone en riesgo, según algunos sectores, la capacidad de sostener la unidad de la nación por encima de las notables diferencias locales. Si esto es así habría que interrogarse acerca de las consecuencias de matrices históricas corporativas de producción de cohesión social. En los procesos de disolución de esas estructuras corporativas parecen emerger identidades no incorporadas, subordinadas o simplemente ignoradas, vinculadas a lo local.

Finalmente, una tercera tensión que parece muy presente se da entre el verticalismo homogeneizador y modelos más vinculados a la horizontalidad,

la diversidad y la participación. En la construcción histórica del sistema educativo mexicano, la tradición hizo de la autoridad y de la norma –administradas centralmente– el dispositivo fundamental del gobierno. El libro de texto único producido por el Estado, el currículo nacional único, los cursos nacionales de actualización, son algunas muestras de un modelo vertical de organización de políticas. Actualmente, dicho modelo convive con programas como escuelas de calidad, los talleres generales de actualización o el dispositivo de selección de bibliotecas escolares, que aparecen como muestras de política de una tradición diferente que suma poder a los estados y a las propias escuelas en la definición de sus programas y políticas.

En consecuencia, se puede apreciar claramente la coexistencia de un modelo que responde a la lógica del Estado nacional como gestor de la unidad, junto a otro –introducido a través de programas– que se vincula con el proceso de descentralización y modernización de los últimos años, que pone el eje en la capacidad local de construir la mejora de la calidad. Detrás de ambos modelos se advierte la presencia de distintos agrupamientos de sectores e intereses sociales. Por una parte, la incorporación de México a la OCDE, su participación en los acuerdos de integración con EE.UU. y Canadá, la modernización, el crecimiento y la integración de su economía surgen como una fuerte presión social por la calidad y la excelencia. La misma se ve reflejada en un importante sector de las élites, especialmente en empresarios y medios de comunicación. Por otro lado, aparecen algunas corporaciones, fundamentalmente el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y algunas estructuras partidarias que se oponen a ese proceso de diversos modos.

Lo cierto es que México puede ser ubicado en el marco de un país que se encuentra en pleno debate entre una apuesta de corte centralizador, socializador y constructor de identidades nacionales, y la apuesta a un modelo centrado en la calidad, la eficiencia y la formación de recursos humanos. En este viaje, la producción de cohesión social se ve afectada no solo por los formatos de la acción estatal, sino por las transformaciones o continuidades en la cultura política de distintos actores sociales.

5. En síntesis

Hemos analizado los casos de cuatro sistemas educativos de la región. Lo hemos hecho con el objeto de observar el escenario en el que se encuentran en relación con su propia historia y con la proyección de futuro que se plantean dichas sociedades.

En el caso de Costa Rica hemos visto un sistema tensado por la idea de calidad, pero que ha mantenido su apuesta histórica por la homogeneización y la construcción de una hegemonía alrededor de la nación y de sus valores tradicionales. Allí puede observarse la persistencia de una matriz tradicional de construcción de la cohesión social a través del sistema educativo, a pesar de programas específicos que tienden a modernizaciones puntuales. La cuestión que plantea este caso es qué capacidad tiene un sistema educativo, apegado a su funcionamiento estructural tradicional, para continuar produciendo cohesión social en las nuevas condiciones históricas.

El caso de Chile puede ser colocado en el polo opuesto. La política educativa de Chile en la década de 1980 se vio marcada por un alejamiento del Estado de su apuesta a la construcción de identidad y cohesión social –de acuerdo con sus cánones tradicionales– y la prioridad por la calidad y la formación de relaciones humanas. Más allá de los intentos compensadores o reformistas de dicho modelo, realizado por los gobiernos de la Concertación, dicha matriz parece continuar vigente y no se observa un Estado que haya ganado en capacidad de gobierno y control del sistema. Aquí, la interrogante que se plantea es de qué modos puede producir cohesión social un sistema educativo que funciona centralmente bajo la lógica del mercado. Es decir, en un sistema en el que el Estado funciona como un regulador de las relaciones libres de los agentes, pero no impone el contenido de esas relaciones,[20] ¿es posible producir una identidad común, una unidad de propósitos entre los miembros de la sociedad?

El caso de Colombia y su *Revolución Educativa* es el de un gobierno intentando realizar una apuesta que recupere gobernabilidad y capacidad de control y gobierno, sin abandonar su apuesta por el mejoramiento de la calidad. Más allá de que esta última no aparezca como la apuesta prioritaria o central, el modelo contempla una combinación de dispositivos de mercado, con fuertes estrategias de recuperación de control y homogeneidad. En este caso, el punto de partida es justamente el de una sociedad profundamente afectada por factores disgregadores como la violencia política, el narcotráfico, la baja legitimidad de sus instituciones, entre otros. Lo particular de la transformación político-educativa colombiana es el intento de recuperar gobernabilidad y control sin apelar a una matriz tradicional centralista (que por otra parte se habría mostrado ineficaz

---

[20] Es importante señalar que aun cuando el rol asignado al Estado en este esquema parece ser el de un agente regulador, este dispone de baja capacidad de regulación. La ley de superintendencia, que está en discusión en la actualidad, dotaría al Estado de mayor capacidad regulatoria.

a la larga). Aquí, la interrogante es cuánto puede cohesionar a una sociedad el sistema educativo frente a fuertes tendencias disgregadoras y asumiendo a la vez los imperativos de la calidad educativa.

El caso de México es el de un sistema que se encuentra en un recorrido histórico que lo trae de una extrema centralización productora de identidad nacional hacia la búsqueda de construir un sistema con mayores incentivos a la mejora de la calidad. En ese tránsito, la sociedad mexicana se encuentra «abanderada» en sus tensiones centrales, y en el medio de este debate. La identidad nacional mexicana ha sido tributaria de un tipo particular de relación entre el Estado y la sociedad, que respondió a una matriz fuertemente corporativa. El caso del sistema educativo es uno de los ejemplos más notables de esta matriz: la relación entre la SEP, el SNTE y el tradicional partido de gobierno a lo largo del siglo XX (el PRI) fue a su vez uno de los pilares estructurales de un sistema con gran capacidad para imponer símbolos, producir identidad y difundir propósitos. La pregunta en el contexto actual, en el que al menos ciertos actores significativos buscan transitar hacia modelos republicanos de relación entre Estado y sociedad, es cómo se logra crear o recrear condiciones de cohesión social en esta transición, al menos en términos del sistema educativo.

Este recorrido ha intentado mostrar que los sistemas educativos se encuentran en un diálogo entre su modelo histórico de construcción de cohesión social, basado en la homogeneidad, la verticalidad y el control, con otro que pondera los objetivos de calidad. Las reformas de la década de 1990 no han puesto entre sus objetivos el problema de la construcción de cohesión social, ni siquiera han evaluado los costos del cambio de modelo, en términos de la pérdida de capacidades nacionales para la construcción de identidades y hegemonías. En ese sentido, el problema de la cohesión requiere ser introducido en el debate educativo, cosa que no ha ocurrido hasta el momento. El debate parece concentrarse exclusivamente en los problemas de calidad y equidad.

Por otra parte, en función de estas agendas, el viraje de los sistemas educativos parece orientarse hacia estructuras descentralizadas, con una multiplicación de actores, reconocimiento y estimulación de las diferencias, y con factores de gobernabilidad más complejos y en muchos casos, autorregulatorios. Si esto es así, también habrá que plantearse qué capacidad tienen los propios sistemas para sostener su cohesión interna.

Conclusiones

1. Crisis en los fundamentos históricos del sistema educativo

Crisis de la nación

Podemos decir que está en crisis una *idea de la unidad nacional que inspiró la organización de los sistemas educativos y que garantizó cierta cohesión social en los nacientes Estados latinoamericanos*; es decir, está en crisis la idea de una sociedad que se unifica y elabora su identidad exclusivamente a partir del lazo de la nacionalidad, asociada al Estado y difundida por la escuela.

Como se dijo en la segunda sección, la construcción de la nación fue una tarea asumida por las élites del siglo XIX y buena parte del XX, que pusieron en marcha el poder central del Estado. A través de sus instituciones querían imponer una modernidad en medio de variados grupos poblacionales, locales e inmigrantes sobre un territorio frágilmente unificado y configurado, con espacios que escapaban al control estatal.

Si en principio la dominación estatal logró imponerse a través de su fuerza militar, la conquista de la legitimidad se hizo a través de la generalización de la idea de nación que, en todo el territorio estatal, enlazaba y comprometía a lo que empezaba a ser una misma sociedad. Y esta idea fue difundida a través de un aparato público en el que se fueron especializando funciones básicas que implicaban cierto tipo de relación con la sociedad: así como el sistema judicial fue implantándose y materializando la existencia de una ley común, la creación de un sistema educativo fue la palanca más poderosa del Estado para que los niños (y sus familias) asumieran tempranamente el sentido y «el destino» de una nacionalidad apenas creada.

De este modo, la idea de nación, como patrimonio común de la sociedad sobre la cual los sistemas educativos de nuestros países organizaron sus objetivos, contenidos y estrategias de enseñanza, permitió a dichos sistemas contar con una fuerte base simbólica sobre la que se legitimó el poder estatal, que a su vez garantizó una «primera» cohesión social indispensable para la existencia de los nuevos países de Latinoamérica de los siglos XIX y XX. (Cieplan 2007b)

Esta idea, difundida a través de un fuerte proceso homogeneizador operado fundamentalmente desde la escuela, parece suscitar cada vez menos fervor, o al menos no alcanza ella sola para generar el compromiso societario indispensable para superar las diferencias, los intereses y las identidades que conviven en sociedades nacionales cada vez más complejas (en ese mismo contexto, se puede advertir el fervor nacional en minorías que pretenden independizarse de Estados nacionales que parecían consolidados en el siglo XX).

Crisis del Estado

Junto a la idea de nacionalidad que galvaniza a una población, también se ha debilitado el aparato político que materializó históricamente dicha idea. Tal como se expuso en las primeras secciones de este capítulo, está en crisis *la capacidad del Estado gestor*, que antes había contado con una suerte de monopolio en el campo de la «autorización» y difusión masiva de símbolos, en su faceta de *Estado educador*.

En este progresivo debilitamiento del Estado puede subrayarse –siguiendo a Manuel Castells– un doble movimiento, hacia la internacionalización y hacia la delegación local (descentralización mediante) de un poder estatal antes soberano, que estaría convirtiéndose en «Estado-red»:

> Tras la fachada grandilocuente del estado-nación soberano que aún se proclama como tal, los restos de un estado maltrecho por la globalización y las identidades se reconfiguran en redes de colaboración y puesta en común de recursos. (…) Sin embargo, la complejidad de la decisión política en ese mundo de redes institucionales, desbordando cotidianamente el ámbito nacional, complica considerablemente la representación y el control democráticos. Falto de un anclaje en una sociedad civil que sea a la vez supra-nacional y local, el estado-red gana en flexibilidad y eficacia lo que pierde en democracia y transparencia. (Castells 1999:11)

Crisis del sistema educativo

Este diagnóstico acerca del Estado en el mundo actual nos remite nuevamente a la situación de un aparato educativo en el que ya hace varias décadas se vienen advirtiendo síntomas de fatiga, mientras se multiplican las demandas sociales a su alrededor.

No se cuenta hoy con sistemas educativos capaces de generar cohesión social, al menos como lo hicieron en el pasado, canalizando aquella fuerza unificadora y homogeneizadora del Estado que garantizaba cierta «unanimidad» tanto en el punto de partida, como en los resultados esperados de la escolarización masiva. En el panorama actual, el Estado pierde capacidad de unificación, mientras la sociedad civil crece, la cultura se democratiza y la gestión de lo público ha perdido legitimidad. En función de todo ello, el aparato educativo se ve privado del impulso que le permitió estructurar políticamente, desde los ministerios nacionales, una unidad de gestión que abarcaba tanto el sistema laboral como la formación docente, o la implementación del currículo, los criterios de evaluación y la organización de la actividad en cada escuela.

2. Reformas, con pérdida de unidad y debilitamiento

Fragmentación de los sistemas educativos

Como se planteó en la tercera sección de este capítulo, las reformas de los años noventa, que priorizaban las estrategias de búsqueda de la calidad, debilitaron y fragmentaron más el aparato educativo detrás de ideas como las de descentralización, focalización o atención de la diversidad. Por otra parte, estos programas de reforma tuvieron lugar en el contexto de la crisis del Estado educador, y de sistemas educativos que ya no eran capaces de dar respuestas a los nuevos desafíos.

Así, de un desgastado sistema educativo que cohesionaba homogeneizando cada vez con menos eficacia –bajo un funcionamiento en el que se afirmaba que «todos somos lo mismo, porque hacemos lo mismo» –, se aceleró el pasaje hacia otro modelo, orientado a resolver variadas demandas, unas referidas al acceso masivo a los niveles educativos superiores, y otras que aspiran a la formación de recursos humanos altamente capacitados, lo cual parece difícil de compatibilizar con procesos de enseñanza masiva.

Fragmentación de las demandas educativas

El fortalecimiento o crecimiento de nuevas formas de organización y actividad de la sociedad civil tendió a que la agenda de políticas públicas pusiera un acento mucho mayor en las demandas particulares que en el poder de las ofertas generales. Y, en ese marco, los sistemas educativos perdieron capacidad de cimentar a través de lo común, de formar a las nuevas generaciones difundiendo símbolos que «superasen» las diferencias culturales, económicas o locales cada vez más gravitantes en la sociedad civil.

Descentralización

Asimismo, como se dijo anteriormente, esta redefinición de la agenda en la década de 1990, se dio en un clima político en el que los elencos de funcionarios de perfil más técnico cuestionaban duramente la ineficiencia y arcaísmo del aparato del Estado gestor.

Así, la descentralización del sistema en unidades políticas más pequeñas fue en parte una respuesta a la desmedida burocratización de estos aparatos, en parte un intento de recuperar gobernabilidad en un sistema que parecía un «elefante gordo» crecientemente captado por la corporación docente, las rutinas burocráticas, los poderes locales, etc., pero también significó la idea de acercar la escuela al ámbito de lo local, y *esta suerte de «comarcalización» ponía*

inevitablemente en tensión lo nacional con lo local. En buena medida, la autonomía escolar y el impulso a los proyectos institucionales por escuela (además de ser una respuesta a los problemas de mejoramiento de los resultados de aprendizajes) traducían la idea de que cada unidad escolar debía desarrollar su propia estrategia a partir del conocimiento de la población que atendía. Esta concepción de las prácticas de la escuela desdibujaba su elaboración a partir de objetivos nacionales, que quedaban supeditados a visiones y estrategias locales.

Dispersión de objetivos y formas de implementación

De este modo, la introducción de nuevos objetivos y formas en que se intentó implementarlos, debilitaron y en cierta medida «desmantelaron» la unidad del sistema educativo, que ni siquiera lograba garantizar efectos «cohesivos» en su esfera inmediata de acción (esto puede observarse en las derivaciones de los conflictos dentro de las escuelas e incluso de las aulas, aparentemente incontrolables en estos ámbitos, que terminan siendo noticias en la sección policial de los diarios –y no en la correspondiente a educación).

Esta pérdida de capacidad no fue un proyecto o un efecto deseado. Más bien –bajo la presión de nuevas demandas sociales y económicas– tal debilitamiento fue el resultado de haber establecido otras prioridades que, de hecho, se revelaron contradictorias con el proyecto de unificación nacional que había sido impulsado a través de la escolarización homogeneizadora.

Tensión entre calidad y cohesión

El valor sobre el que inicialmente operaba el sistema educativo (la nacionalidad como idea suprema) no tiene la influencia de antaño en las sociedades; al mismo tiempo, la demanda de calidad, en su traducción administrativa, tensiona con la búsqueda de cohesión, pues la calidad acentúa lo particular, lo original y lo creativo, mientras que para buscar la cohesión es necesario destacar lo común, por encima de toda diferencia individual o sectorial.

> Los cambios culturales fomentan un mayor individualismo, pero no es claro cómo recrean los vínculos sociales. Trabajar a favor de la cohesión social significa (…) trabajar por recrear el vínculo social, el 'pegamento' que, en palabras de Bauman,[21] mantiene vigente la esperanza del 'volveremos a vernos mañana'. (CEPAL 2007:20)

[21] Ver Bauman (2004).

Como se ha dicho antes, la escuela formadora de la nación fue una herramienta a través de la cual se transmitían saberes básicos, mientras se difundían valores que le daban sentido a ese «*volveremos a vernos mañana*», en una misma sociedad.

Inviabilidad de las viejas estrategias

Pero esta eficacia del sistema en su etapa fundacional no autoriza a pensar en la adopción de mecanismos verticales y de homogeneización nacionalizante para organizar la educación pública, que carecen de pertinencia y de viabilidad en el mundo actual. En este contexto resulta difícil pensar en una estrategia universal capaz de garantizar el funcionamiento del conjunto del sistema, que resuelva el gran desafío de aspirar a que la educación incluya –junto a la formación de recursos humanos y a pesar de las contradicciones que ello genera– a la cohesión social como objetivo prioritario del sistema.

Los dilemas de las transiciones

Al respecto, retomamos aquí algunos elementos de juicio expuestos en la cuarta sección, donde vimos cómo distintos países de la región –sin plantearse la cohesión como objetivo de sus políticas educativas– afrontaron sus procesos de reforma en los años noventa y los problemas que quedaron planteados desde entonces.

En el caso mexicano, las transformaciones emprendidas desde 1992 con el ANMEB, dejan abierta la interrogante acerca de cuánta diversidad y descentralización podrá «soportar» la unidad de un sistema educativo nacional (y de la nación misma en cierto sentido) que no aún no ha encontrado el camino para sustituir la sólida garantía del tradicional acuerdo entre gobierno y sindicato (SEP-SNTE).

Por otra parte, la dualidad entre el viejo modelo vertical y homogeneizante y el modelo descentralizador y atento a la calidad y la diversidad parece desembocar hacia uno u otro de estos polos: en Costa Rica, a favor de una solución que mantiene en su esencia un modelo de organización por oferta, sostenida por un Estado educador centralizado y fuertemente regulador; y en Chile, se ha avanzado hacia un sistema organizado a partir de la demanda y la descentralización. Sin embargo, no parece haberse encontrado el modo de conectar, en forma estable, la dinámica del cambio social acelerado con un Estado, a veces arcaico y cada vez menos viable, y otras, renovado pero privándose de herramientas indispensables para direccionar un sistema educativo nacional con capacidad de construir «lo común».

3. La política y la reflexión sobre el futuro de los sistemas educativos

A través de los casos estudiados en la cuarta sección también podría observarse que quienes gobiernan actualmente no consideran que la educación constituya la principal garantía para la construcción de ideas fundantes del orden (o para la construcción de su hegemonía, como élites). Al menos, no se observa que sea la demanda prioritaria en los planes educativos y de reforma de los ministerios de la región.

A diferencia de lo que ocurría con la disposición político-ideológica de las élites de fines del siglo XIX y comienzos del XX, el objetivo de que la escuela difunda ideales, metas e intereses comunes para todos los sectores sociales, de cohesionar una sociedad alrededor de estos ideales, no parece ocupar un lugar prioritario en las preocupaciones políticas, económicas o culturales de las élites en la actualidad.[22]

Como ya se ha dicho, las prioridades educativas de los sectores dirigentes de la sociedad apuntan al objetivo de calidad (asociado a la necesidad de formar recursos humanos con capacidad de responder a los requerimientos de la nueva economía del conocimiento) y de equidad educativa (que el sistema garantice que los niños de diversa extracción socioeconómica o sociocultural tengan similares oportunidades para alcanzar los resultados de aprendizaje esperados en términos de calidad).

En ninguno de ambos objetivos surge explícitamente el imperativo de construir cohesión social, aunque detrás de la idea de equidad podrían encontrarse algunos elementos asociados a tal cuestión. Pero también cabe subrayar que no se percibe en la actualidad, la existencia de claras y fuertes demandas de las élites a los sistemas educativos respecto de su papel como garantes de los lazos sociales a escala nacional.

En este contexto es difícil pensar en una estrategia universal capaz de garantizar el funcionamiento del conjunto del sistema y que resuelva el gran desafío de aspirar a que la educación incluya –junto a la formación de recursos humanos y a pesar de las contradicciones que ello genera– la cohesión social como objetivo prioritario del sistema.

Sin embargo, esta misma declinación del Estado nacional del siglo XX y la percepción de los cada vez más apremiantes problemas de gobernabilidad de nuestras sociedades, reclaman volver a situar a la política como fuente de ideas

---

22 Al respecto, en la revista *Propuesta Educativa* (FLACSO, Buenos Aires, 2002) pueden consultarse los artículos de Juan Carlos Tedesco «Educación y hegemonía en el nuevo capitalismo», y el de Emilio Tenti «Notas sobre la escuela y la producción de la hegemonía», que comenta al primero.

y proyectos que contemplen el futuro social como algo más que una suma de «cuestiones» o «políticas» sectoriales.[23]

Asumiendo esta necesidad de ampliar el horizonte político de las propuestas, puede pensarse a la educación básica y a la especializada como proyectos diferenciados de un sistema educativo, en el que una pondrá el acento en lo general y en lo común, mientras que la otra lo hará en la preparación de jóvenes capaces de insertarse en diversos ámbitos en que la nueva economía demanda el dominio de competencias y conocimientos complejos.

Estos dos órdenes simultáneos del sistema, a su vez, se convierten en una respuesta necesaria de los sistemas educativos en términos de la cohesión social. Como se ha expuesto en la segunda sección de este capítulo, los sistemas educativos nacionales incorporaron a lo largo del siglo XX la función de formar recursos humanos para el mercado de trabajo. Ese mercado de trabajo, por su parte, tenía una función integradora, cohesiva, en su tensa relación con el Estado y la sociedad.

Si bien en la actualidad, la función de formación de recursos humanos para el mercado también debe ser atendida, su acción ya no resulta integradora, por lo que es necesario que los sistemas educativos fortalezcan, junto con las respuestas a las demandas del mercado, la formación en lo común a todos los miembros de la sociedad.

Para poder «hacer política» de este modo y plantear la cohesión social como cuestión propia de la política educativa, es necesario repensar la cohesión hacia el interior mismo de los sistemas. Esto no puede ser traducido en términos de homogeneidad, sino de una capacidad de actuar en forma diferenciada y articulada a la vez. Es necesario entender que ese dispositivo requiere de un consenso social alrededor de la idea de la reconstrucción de lo común, en el que convendrá establecerse con la mayor claridad posible la escala de lo que se considera «común» (si es nacional, comarcal, o de otro orden).

Así, pensar la cohesión dentro del sistema educativo implica considerar en qué forma de enunciación e implementación de sus principales objetivos aparece la tensión entre lo individual y lo colectivo, entre lo particular y lo general, entre el derecho a la diferencia y la pretensión de vivir juntos, entre las garantías y las

---

[23] «…la reflexión acerca de las construcciones simbólicas y los consensos básicos en base a los cuales se construye una imagen colectiva de 'lo que somos y hacia dónde vamos', ha estado totalmente ausente del 'mainstream' intelectual de las últimas décadas –en circunstancias que fue una temática muy importante durante gran parte del siglo XX latinoamericano (…) En efecto, uno de los fenómenos más notorios de la última década está constituido por una cierta delicuescencia, por un cierto decaimiento de la esfera pública concebida como un espacio en el que los miembros de una comunidad política, los ciudadanos, deliberan con miras a modelar la praxis.» (Cieplan 2006a:3).

obligaciones o deberes de todos. Estas líneas que atraviesan el sistema educativo también están tensionando al conjunto de la sociedad de hoy, y por eso, al orientarnos hacia la búsqueda de la unidad del sistema a través de la política educativa, muy posiblemente estemos orientándonos hacia formas de intervenir en la creación de nuevas formas de unificar o enlazar a individuos y sectores cada vez más celosos de su particularidad en la vida social de la modernidad reciente.

Las nuevas estrategias de «un Estado para una sociedad nacional» (O´Donnell 2004) no pueden definirse repitiendo el pasado del Estado educador. Hoy, un orden político que pretenda cohesionar a la sociedad deberá partir del reconocimiento de las diferencias (y no de la mera «integración» de los diferentes); para eso, la reconstrucción de lo estatal requiere mecanismos que construyan su legitimidad «desde abajo hacia arriba» (situándose en la perspectiva de las demandas sociales para diseñar la oferta estatal de servicios) y «desde arriba hacia abajo» (garantizando una direccionalidad nacional de las políticas implementadas).

En fin, aceptemos que aún no se nos presenta, en forma claramente definida, la escala en la que podrían funcionar con más eficiencia y penetración los dispositivos estatales para fortalecer la cohesión social. La gestión del sistema educativo en las últimas décadas muestra, tal como lo presentamos, el duro dilema entre asumir y fortalecer un aparato estatal en buena parte obsoleto, y delegar sus funciones a una demanda que solo logra procesar cierta consistencia en función de situaciones sociales específicas o locales. Sin embargo, es indispensable sostener la convicción de que el futuro depende de nuestra capacidad para seguir construyendo, desde el sistema educativo, estas sociedades nacionales, otrora producidas por la escolarización masiva. Esta convicción puede apoyarse en reflexiones como las de Pierre Rosanvallon:

> Actualmente es imposible reconstruir formas de solidaridad social sin ‘rehacer la nación’, en cierta forma; es decir, sin actualizar la base cívica sobre la cual se asienta el reconocimiento de una deuda social mutua. Para ello hay que evitar dos peligros: la disolución del lazo social y la exaltación artificial de un pueblo imaginario. (Rosanvallon 2000:11)

4. En síntesis

Hemos realizado un recorrido a lo largo de este trabajo, que pretendió centrarse en las reformas educativas de las últimas décadas, es decir, en el modo en que los sistemas están intentando cambiar el modelo que les dio origen.

El repaso realizado recorrió las reformas de la década de 1990 y los debates del nuevo milenio. Más allá de los abordajes conceptuales, hemos revisado

los casos de cuatro sistemas que se encuentran en proceso de transformación, en los que se refleja un replanteo de las relaciones entre Estado y sociedad.

Hemos planteado la necesidad de que los sistemas revisen el modo a través del cual construyeron su visión de la cohesión de las sociedades nacionales. Y eso ocurre porque no alcanza ese valor simbólico para garantizar dicho objetivo en forma exclusiva, pero al mismo tiempo, porque los Estados no cuentan con legitimidad y aparatos capaces de desarrollar esa tarea.

En primer lugar, parece necesario instalar el objetivo en las élites políticas e intelectuales, generar la demanda a los sistemas educativos, e interpelarlos en su posibilidad de colaborar con la construcción de una sociedad con mayores grados de cohesión.

Eso no ha ocurrido en las últimas décadas, y en tal sentido, no se observa esta temática en el marco del debate de políticas educativas de la región, más allá del reconocimiento de síntomas de la fractura, la marginalidad y la segmentación que viven nuestras sociedades, que implican dificultades en la tarea educativa y sobre las cuales los sistemas no encuentran modos de actuar aún ni han logrado institucionalizar estrategias de abordaje.

Definidas estas prioridades, los sistemas deben avanzar en una revisión de sus propias estructuras de modo que ellos mismos sean capaces de cohesionarse. Y como hemos dicho, ya no es posible la homogeneidad de la verticalidad, y la del «todos hacemos lo mismo y por eso somos iguales». Se trata de reconstruir una lógica capaz de actuar de forma diferenciada, sin perder unidad y cohesión. Esta demanda es de una significativa exigencia para la ingeniería institucional de los sistemas, más aún en momentos de fuerte debilitamiento de su capacidad sistémica.

En segundo lugar, parece complejo mantener como objetivos prioritarios la cohesión y el mejoramiento de la calidad, tal como hemos planteado anteriormente. La cohesión exige garantizar un piso común de valores, conocimientos y actitudes para todos, en tanto que la calidad obliga a brindar la posibilidad de desarrollar sus potencialidades a todos, pero sabiendo que la diferencia se instalará entre los alumnos. En tal sentido, puede resultar interesante pensar en dos lógicas para asumir el funcionamiento del sistema: una primera para la educación básica, y una segunda para la educación especializada (media-superior y superior).

Si definimos la educación básica como aquella capaz de formar ciudadanía, y creemos que dicha ciudadanía debe encontrar elementos comunes, tendremos que pensar en una educación básica ponderadora de saberes y prácticas comunes, más allá de la capacidad de acción autónoma de las escuelas y gestiones locales. Se trata de una escuela de educación básica que pone en el centro la construcción de saberes básicos (esta definición ameritaría una discusión actualizada) y valores comunes.

Pero en el caso de la educación especializada deberíamos pensar mucho más en explotar los potenciales individuales y locales, en liberar las capacidades de los actores para desarrollarse del modo y en los aspectos en que tengan capacidades para hacerlo. En ese caso, lo particular tendrá un lugar prioritario en la agenda por sobre lo general.

Estaremos hablando de un sistema con dos objetivos: uno centralizado en la cohesión, en lo común, en lo que «nos une»; y otro, que tomará como prioridad aquello que cada uno tiene como potencial e intentará desarrollarlo en su máxima expresión. Se trata de un sistema de dos objetivos, además, porque la atención a demandas variables, cambiantes y específicas debe hacer que la educación especializada tenga una alta capacidad de cambio y renovación en plazos cortos, en tanto es esperable que la educación básica confiera a la sociedad patrones de mayor estabilidad en torno a saberes básicos y construcciones simbólicas comunes.

Sin duda, esta recomendación amerita una discusión a fondo respecto de cómo garantizar la equidad en la entrada al «segundo nivel», dado que el mismo no será capaz de garantizarnos niveles de equidad y cohesión, más allá de los que se hayan podido alcanzar en la educación básica.

En síntesis, élites demandantes de cohesión, sistemas educativos cohesionados en sí mismos y diferenciados en su interior, parecen ejes para «empezar» a pensar una agenda de la cohesión para la política educativa de la región.

Referencias

Bauman, Z. (2004). *La sociedad sitiada*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Beech, J. (2007). «La internacionalización de las políticas educativas en América Latina.» *Pensamiento Educativo* Vol. 40 Nº 1, Facultad de Educación Universidad Católica de Chile.

BID (2006). «La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación.»

Castells, M. (1999). «Globalización, identidad y estado en América Latina». Conferencia dictada en el Palacio de la Moneda, Santiago de Chile, junio, PNUD/Ministerio Secretaria General de la Presidencia de Chile. Disponible en http://www.desarrollohumano.cl/otraspub/Pub01/Idyest.pdf

——. (1998). *La era de la información*. México D.F.: Alianza.

Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.* Buenos Aires: Paidós.

CEPAL (2006). «Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe.» Documento elaborado bajo la dirección de Ernesto Ottone, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL-UNESCO (1991). «Educación y conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad», Santiago de Chile.

Cieplan (2006a). «¿Cómo hacer de la noción de cohesión social un concepto operacionalizable para Latinoamérica? Notas preliminares.» Documento de trabajo elaborado a partir de notas recogidas en el desarrollo de un taller realizado en Cieplan entre septiembre y noviembre de 2006, en el marco del proyecto «Nueva Agenda para la Cohesión Social en América Latina», Cieplan-iFHC, financiado por la Comisión Europea y coordinado por el PNUD.

Cieplan (2006b). «Nación, Estado y cohesión social, en sus diferentes formas. 13 tesis.» Documento de trabajo, Proyecto Cohesión Social en América Latina, Cieplan-iFHC, Santiago de Chile.

Di Gropello, E. (1999). «Los modelos de descentralización educativa en América Latina.» *Revista de la CEPAL* N° 68.

Drucker, P. (1993). *Post-capitalist Society***.** New York: Harper Bussiness.

Dubet F. y D. Martuccelli (2000). *¿En qué sociedad vivimos?* Buenos Aires: Losada.

Fundación K. Adenauer-Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP) (2005a). *Programa de evaluación de sistemas educativos.* Costa Rica, Buenos Aires: CEPP.

—— (2005b). *Programa de evaluación de sistemas educativos*. Colombia**,** Buenos Aires: CEPP.

—— (2006). *Programa de evaluación de sistemas educativos*. Chile, Buenos Aires: CEPP.

—— (2005). *Programa de evaluación de sistemas educativos*. México, Buenos Aires: CEPP.

Gajardo, M (1999). «Reformas educativas en América Latina. Balance de una década»**.** PREAL, Documentos, Nº 15. Washington D.C.-Santiago de Chile.

Gorz, A. (1998). *Miserias del presente*, *riqueza de lo posible*. Buenos Aires: Paidós.

Hall, P., and R. C. R. Taylor (1996). «Political Science and the Three New institutionalisms.» *Political Studies* 44 (6).

Hopenhayn M. y E. Ottone. (2002). *El gran eslabón. Educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

O'Donnell, G. (2004a). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* Buenos Aires: Santillana.

——. (2004b). «Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión». *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*. Buenos Aires: PNUD.

OEI (1997). Sistemas educativos nacionales. Costa Rica [http://www.oei.es/quipu/costarica].

Offe, C. (1990). *Contradicciones del Estado de Bienestar*. México D.F.: Alianza.

Ornellas, C. (1995). *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo.* México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Oszlak, O. (1989). *La formación del Estado en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

Prawda, J. (1992). «Educational Decentralization in Latin America. Lessons Learned.» The World Bank, A View from LATHR Nº 27, Washington D.C.

Rosanvallon, P. (2000). «La globalización exige un nuevo contrato social.» PNUD-Serie Temas de Desarrollo Sustentable, Nº 4.

Rosanvallón, P. (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia.* Manantial

Touraine, A. (1969). *La sociedad post-industrial*. Ariel.